Report of the
Auditor General of Canada to the Senate of Canada

Audit of the Administration of the Senate of Canada

March 1991

REPORT OF THE AUDIT OF SENATE ADMINISTRATION

91-04408/

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No. FA3-5/1991

ISBN 0-662-58287-X

Printed on
recycled paper

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Chairman
Committee on Internal Economy, Budgets, and Administration
The Senate
Ottawa, Ontario

Dear Chairman,

I have the honour to transmit herewith my Report on the Audit of Senate Administration.

Cordially yours,

Kenneth M. Dye, F.C.A.
Auditor General of Canada

OTTAWA, March 1991

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary i
Summary of Recommendations iii

1. **Introduction** 1

2. **The Senate Environment** 3
   - What the Senate Does 3
   - How Much does the Senate Cost? 3
   - How is the Senate Organized? 5
   - The Legal Perspective 5
   - Key Features of the Working Environment 7
   - The Working Life of a Senator 8
   - The Senate's Accountability Dilemma 9

3. **Accountability and Reporting: The Senate's Challenge** 10
   - Roles and Responsibilities of Senators and Senate Managers 10
   - Performance Reporting 11
   - Senators' Expenses 13
     - Travel Expenses 14
     - Telecommunications Expenses 15
     - Office and Research Expenses 16
     - Taxi Use 17
   - Administrative and Legislative Matters 17

4. **Operational Matters** 21
   - Adequacy of the Financial Control Framework 21
     - Purchasing and Contracting 23
     - Asset Management 24
     - Subsidized Senate Services 25
   - Human Resource Management 26
     - Roles, Responsibilities and Strategies 27
     - Staffing 27
     - Classification and Pay 29
     - Employee and Labour Relations 30
     - Training and Development 31
     - Occupational Health and Safety 32
   - Economy, Efficiency, and Performance Measurement 33
     - Messenger Service 33
     - Cleaning 35
     - Senate Publications: Debates, Journals, and Committee Proceedings 36
     - Computerization and Management Information Systems 37
   - Operation of Senators' Offices 38
     - Travel 38
     - Telecommunications 39
     - Senators' Secretaries 40
     - A Global -- and Transparent -- Budget for Senators' Offices 41
   - Quality and Level of Service 41
     - Committee Clerks 42
     - Information Services 43
   - Security Services in the Senate 44

TABLE OF CONTENTS (cont'd)

Exhibits

Exhibit 1	-	Senate Estimates 1990-91	4
Exhibit 2	-	Organization Chart	6
Exhibit 3	-	Services Provided Without Charge by Government Entities to the Senate of Canada	19

Appendices

Appendix 1	-	Letters of Agreement
Appendix 2	-	Public Accounts, 1989-90
Appendix 3	-	1990-91 Estimates, Part II

Executive Summary

This report is an historical first. Never before has there been a report by the Auditor General to the Senate on Senate administration. The Senate's agreement to this audit is an important and positive statement of its willingness to improve management practices and to establish greater accountability for its expenditures of public funds.

The report focusses on the systems, policies and practices of Senate administration and on the Senate's accountability for the expenditure of public funds on Senate business. (See paragraphs 1.1-1.7)

The Senate is unique, and has a rapidly changing environment. Managing the Senate is different from managing a government department or public agency or in the private sector. As a legislative body, the Senate can make and enforce most of the rules affecting its behaviour. It is not necessarily subject to the same laws as the government. Even the Financial Administration Act may not apply. Hence, the usual accountability mechanisms do not apply. The absence of these mechanisms, or of appropriate alternatives, leaves the Senate, and the public, without the degree of assurance that most other institutions have that their administration is being conducted with an appropriate regard for economy and efficiency. (See paragraphs 2.1-2.13; 2.17-2.34).

A distinctive characteristic of Senate administration is that Senators themselves are collectively responsible for Senate administration. They have delegated administrative matters to a large and active committee, the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, which, in turn, reports the results of its deliberations back to the Senate. Senate managers report to this committee. (See paragraphs 2.14-2.16)

We found that the Senate has neither formally, nor informally, delegated clear responsibility to management nor has it made clear for what it will hold management accountable. We recommend that the Senate should more clearly define the mandate of the Committee on Internal Economy and its subcommittees and establish clearer accountability relationships with its senior staff. (See paragraphs 3.1-3.11).

The Senate does not adequately report on its administrative, financial or human resource management performance, and does not possess sufficient information to enable it to do so systematically. The Senate should improve the public reporting of its expenditures and of the performance of Senate administration. This extends to reporting the amounts spent on its behalf by government departments and agencies. (See paragraphs 3.12-3.23; 3.50-3.62).

With regard to reporting Senators' expenses, we found that the amounts reported in the Public Accounts are incomplete and do not give sufficient information to determine whether the expenses were incurred "for the service of the Senate", as required by the Parliament of Canada Act. Neither Senate policies nor practices give assurance that all reimbursed expenses were incurred "for the service of the Senate". It is not feasible for Senate administrators to identify what is or is not Senate business. Only Senators can do this. To improve accountability, the Senate should periodically publish details of the travel, telecommunications, and office expenditures of Senators. (See paragraphs 3.24-3.49).

Senators have insufficient incentives to manage their office expenses with due regard for economy and efficiency. This is most apparent with respect to secretarial services and telecommunications. To increase flexibility and incentives for economy and efficiency, the Senate should establish an overall global budget for Senators' office expenses. The details of the expenditures should be publicly reported. (See paragraphs 4.115-4.140).

With respect to matters of operational management, we focussed on existing systems for financial control and human resource management and possible improvements or savings for Senate operations such as travel, cleaning, messenger services and security.

We found that most Senators are satisfied with the level and quality of services they receive. However, current systems for human resource management and financial management and control require significant improvement if the Senate is to have adequate accountability structures and if it wishes to manage with due regard for economy and efficiency. Moreover, Senators have decided that some services and expenses, particularly cleaning and messengers, will be offered without limit or if there are limits, they will be set at the level of the heaviest users; for others, notably security, the Senate has not determined what the mandate of the service should be. Significant savings are possible for messengers, cleaning, the production of the daily record of Senate Debates, and travel.

We recommend that where appropriate, operational mandates should be clarified, costs ascertained, opportunities for productivity improvements seized, and the types and levels of service provided should be re-examined to see if other, less costly levels of service might also be acceptable to Senators, especially for messenger and cleaning services. The role of committee clerks should receive a fundamental re-examination. (See paragraphs 4.1-4.71; 4.78-4.114; 4.141-4.162).

Security and safety issues should be addressed. These include:

- the need for improved co-ordination with other security agencies, better training, and a well defined overall mandate for the Senate Protective Service, based on a comprehensive and up-to-date threat assessment;
- the need to clarify roles and responsibilities so that the Senate is fully informed about health and safety hazards. (See paragraphs 4.72-4.77; 4.163-4.179).

We will be reporting further on Parliament-wide security matters once the audit of the House of Commons is completed. (See paragraph 4.163)

Summary of Recommendations

Recommendation #1

The Senate should more clearly define the mandates of the Committee on Internal Economy and its subcommittees.

The newly mandated Committee on Internal Economy should, in turn, establish a clearer accountability relationship with senior staff, particularly the Clerk of the Senate, so that the Senators on the Committee do not become unnecessarily involved in the day-to-day administration of Senate support services. In doing so, the Senate should ensure that it has settled key issues and holds management accountable.

Recommendation #2

The Senate should publicly report its expenditures of public funds and the performance of Senate administration.

The Senate should regularly publish a summary of committee activities and expenditures.

Recommendation #3

The Senate should periodically publish, for each Senator, information on all Senate-funded travel.

Recommendation #4

Senate telecommunications policy should be revised to make it more apparently consistent with the Parliament of Canada Act and should provide for the reporting of Senators' telecommunications expenses.

Recommendation #5

The Senate should publish, at least annually, details of Senators' research and discretionary office expenditures, including names of suppliers, and of purchases in excess of an amount determined by the Committee on Internal Economy. This should form part of a regular public report on each Senator's expenditures of the global office budget which we suggest in Recommendation #23, paragraphs 4.138-4.140.

Recommendation #6

The Senate should report the costs incurred on its behalf by government entities, and the Library of Parliament.

Where appropriate, the Senate should, on a periodic basis, review its relationships with government entities to satisfy itself that value for money and an appropriate level of service are being received.

Recommendation #7

The Senate should establish a reporting mechanism so that all contracts over a specified amount and all instances of non-compliance with contracting policy are brought to the attention of the Committee on Internal Economy on a timely basis.

In addition to the reporting of contracts required in the Public Accounts, and given that all but two Senate contracts in 1989-90 were for less than the Public Accounts threshold of $100,000, the Senate should establish a lower threshold and publicly report such contracts.

Recommendation #8

The Senate should ensure that:

- whatever asset management system is adopted meets the identified needs of the intended users;
- the system chosen is made operational as soon as possible; and
- all assets of historical significance are identified, catalogued, maintained and protected.

Recommendation #9

In view of the low percentage of Senators who use subsidized services, and the high value of the subsidies relative to the price charged, the Senate should ascertain which services should continue to be offered and if so, whether the prices charged should be closer to market value.

The Senate should review all services and payments provided to Senators and employees in order to ensure full compliance with the Income Tax Act.

Recommendation #10

Roles and responsibilities for human resource management should be reviewed and clarified as part of whatever process the Senate adopts to clarify the accountability relationships between Senators and management.

The Personnel Directorate should establish indicators and periodically report on the performance of human resource management in the Senate.

Recommendation #11

The Senate should review and revise its staffing policies, systems, and practices to ensure that they are equitable, mutually consistent, and expeditious.

Recommendation #12

The Senate should conduct a review of its current job evaluation and compensation programs to ensure that:

- job evaluations establish the relative worth of positions in the Senate, and provide a basis for equitable salary administration; and
- compensation in the Senate is comparable to that of similar jobs in the Public Service or other parliamentary bodies.

Recommendation #13

The Senate should:

- ensure that due regard is given to operational requirements and costs when preparing bargaining positions; and
- provide managers with proper training and tools to assume their responsibilities in employee and labour relations.

Recommendation #14

The Senate should identify training and development needs, based on operational requirements, at the individual, work group and organizational levels. It should also investigate the feasibility and advantages of integrating some training activities, such as language training, protective services training, and safety and emergency preparedness training with the House of Commons.

Recommendation #15

The Senate should clarify its roles and responsibilities relating to liaison with outside agencies to ensure that the occupational health and safety needs of staff are adequately dealt with.

The Senate should ensure that agencies acting on its behalf keep it fully informed. Moreover, the Senate should ensure that whatever action is taken in response to noted deficiencies, that employee health and safety is adequately protected.

Recommendation #16

The Senate should review the costs and benefits of providing the current high level of urgent and personal messenger services and should consider adopting a lower level of service, the introduction of caps or limits, cost recovery from Senators' office budgets, and the use of alternate methods of providing such services.

Recommendation #17

The Senate should:

- review its cleaning policy to determine if differential standards are acceptable; and
- improve the productivity of its cleaning operations.

Recommendation #18

The Senate should develop a plan for future enhancements to its publication process. More immediately, improvements should be made in key management and operational systems, to improve timeliness and reduce costs.

Recommendation #19

The Senate should establish a well-defined organizational focus to take functional responsibility for information technology, including the assessment of risks and contingency planning.

Recommendation #20

The Senate should seek competitive bids to establish an on-premises travel agency to service its travel requirements.

Frequent flyer points earned on travel paid for by the Senate should be retained by the Senate for travel "for the service of the Senate".

Recommendation #21

The Senate should establish controls to ensure that telecommunications expenses are incurred for Senate business. To facilitate the establishment of controls, Senate telecommunications policy should be revised so that Government Telecommunications Agency and Bell Canada calling cards are used only by individuals on Senate business.

The Senate should establish incentives which will encourage Senators to use telecommunications facilities with due regard for economy.

Recommendation #22

The Senate should provide Senators with incentives to manage their secretarial resources with due regard for economy and efficiency. At the same time, a policy should be established so that conflict of interest situations are avoided.

Recommendation #23

In order to provide Senators with additional incentives to manage their offices with due regard for economy and efficiency, and to provide greater flexibility in the organization of their offices, the Senate should establish global budgets for Senators' offices to cover travel, telecommunications, research and secretarial expenses. Details of the expenditures of these budgets should be reported publicly, as recommended elsewhere in this report.

In establishing the size of the budget, the Senate should not set the figure at the level of the highest users. Rather, a normal entitlement should be established annually for each region, adjusted for changes in telecommunications charges, air fares, and salaries, among Senators from that region. Senators, with special requirements, wishing to exceed the norm by up to a specified percentage, should make a budget application to the Committee on Internal Economy.

As well, the Senate should provide guidelines and management systems for procurement, contracting, staffing and pay, to assist Senators to manage these budgets in a manner which ensures that the funds are expended for the service of the Senate and with due regard for economy and efficiency.

Recommendation #24

Senate management should periodically examine the roles and operations of services, focussing on the appropriate balance between quality of service and costs.

Recommendation #25

The Senate should conduct a fundamental review of the position of committee clerk assessing whether the allocation of responsibilites between clerks, support staff, and researchers is optimal.

Recommendation #26

The Senate should define a clear policy for Information Services, and determine user needs.

Recommendation #27

The Senate should:

- establish a mandate for security and associated operational plans based on a comprehensive and up-to-date threat assessment;
- examine the requirement for a personnel security policy;
- establish a clear chain of command, with appropriate contingency provisions for Senate premises generally, and for the Chamber itself;
- reassess and formalize coordination and liaison relations with other Parliament Hill security agencies;
- review training requirements and consider engaging in joint training exercises with the House of Commons; and
- assess costs and benefits of meeting security needs through a joint service with the House of Commons.

1. Introduction

1.1 In November 1989, the Office of the Auditor General and the Senate Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration (Committee on Internal Economy) exchanged letters setting out the terms of an audit of the Senate's administration (see Appendix 1). The survey phase of the audit began in December 1989. In late April, 1990, we submitted a preliminary report which clarified for us, and for Senators the audit scope. It identified a series of major questions the audit would address (paragraph 3.1, 3.13, 3.26, 4.3). The Committee on Internal Economy distributed this paper to all Senators and, in early June, the Chairman and Vice Chairman met with officials of the Office of the Auditor General to convey the committee's reactions and its acceptance of the approach. A draft version of this report was submitted to the Committee on Internal Economy for comment in January 1991. This report sets out our most important observations and recommendations. It focusses on the systems, policies and practices of Senate administration and on the Senate's accountability for the expenditure of public funds.

1.2 This audit is a first for the Senate and for the Office of the Auditor General. Until recently, the Senate has been managed without much reference to external standards and procedures and also without much assistance from outside sources. Recent decisions by the Senate to seek outside reviews and advice on its management and administrative practices -- of which this audit is one example -- have inevitably brought to light administrative practices which need improvement. The Senate's agreement to this audit is, therefore, an important and positive statement of its willingness to improve management practices and to establish greater accountability for its expenditures of public funds.

1.3 We do not believe that a legislative body such as the Senate should be required to adopt, without modifications, external standards or practices. Nevertheless, good management practices should be applied unless the special circumstances of the Senate make it impossible to do so. Decisions on whether to apply such standards must be taken consciously and, of course, imply a knowledge and understanding of them. Regular contact with, and reviews by, outside experts will assist the Senate in so doing.

1.4 The report is organized into three main sections:

- a description of the Senate and the environment for Senate administration;
- observations and recommendations about the Senate's reporting and accountability frameworks; and
- operational observations and recommendations.

1.5 Our approach in this audit has been to:

- develop an understanding of the Senate and its unique management features; and
- examine the structure and operations of Senate administration.

1.6 The conclusions are based upon our examination and analysis of Senate documents, interviews with Senators and Senate employees, and comparisons with other legislatures.

For corroborative purposes, we also conducted a survey, by mail, of the Senators in office on 29 August 1990. Forty-four percent of Senators responded. Since, statistically, the results represent only the views of the Senators who responded, it is important to recognize that

the views of the other Senators may be different. However, the respondents were representative of the regions of the country and of political parties. They were more likely to be involved in Senate administration, and to have occupied positions of leadership or responsibility in the full Senate or on committees. Moreover, the views expressed in the questionnaire were consistent with the range of opinion we noted in long interviews with about a dozen Senators.

1.7 In terms of the scope of the audit, we did not examine the constitutional role of the Senate or its procedures. Nor did we examine the individual offices of Senators as separate administrative units. This does not mean that senatorial transactions were excluded from analysis. Indeed, to evaluate the operational effectiveness of administrative support and financial control systems, it is necessary to understand how well the systems work when individual Senators use them.

2. The Senate Environment

2.1 Managing the Senate is different from managing a government department, or public agency, or in the private sector. It is important to understand these differences and how they affect the management of its administrative support systems.

What the Senate Does

2.2 The Canadian Senate is, with the Queen and the House of Commons, a constituent part of Parliament. The legislative powers of the Senate are the same as those of the House of Commons except that the Senate cannot initiate money bills. Legislation must have the concurrence of both Houses -- in identical form -- before it may receive the Royal Assent. Since Confederation, the Senate has frequently amended bills passed by the House of Commons. Fifty-six bills have been amended since 1960. Most of the Senate's amendments were subsequently accepted by the House of Commons without change. The Senate may also decline to pass bills or they may lapse as a result of prorogation or dissolution. Since 1960 for example, 19 bills passed by the House of Commons did not pass the Senate. We make these points not to enter the debate about the constitutional role of the Senate, but rather to emphasize the scope of its legislative role.

2.3 Much of the work of the Senate is undertaken by its committees. Thirteen standing Senate Committees deal with subjects ranging from agriculture and fisheries, trade, banking, legal and constitutional affairs, to native issues, and social policy. Special Senate committees have dealt with issues such as ageing, youth, the media, national defence and poverty. As well, committees can be struck to consider a specific piece of legislation.

How Much does the Senate Cost?

2.4 The Senate Estimates for 1990-91 are $40.1 million (Exhibit 1). This budget estimate was based on 90 Senators. Supplementary Estimates for new Senators and a recently proposed $153 per day attendance allowance are $2.5 million, for a total of $42.6 million. In fact, for 1990-91, the full Senate costs are closer to $54 million because we estimate that an additional $11.4 million is spent by government entities to supply services to the Senate and is not separately identified in the Estimates or Public Accounts (Appendices 2 and 3).

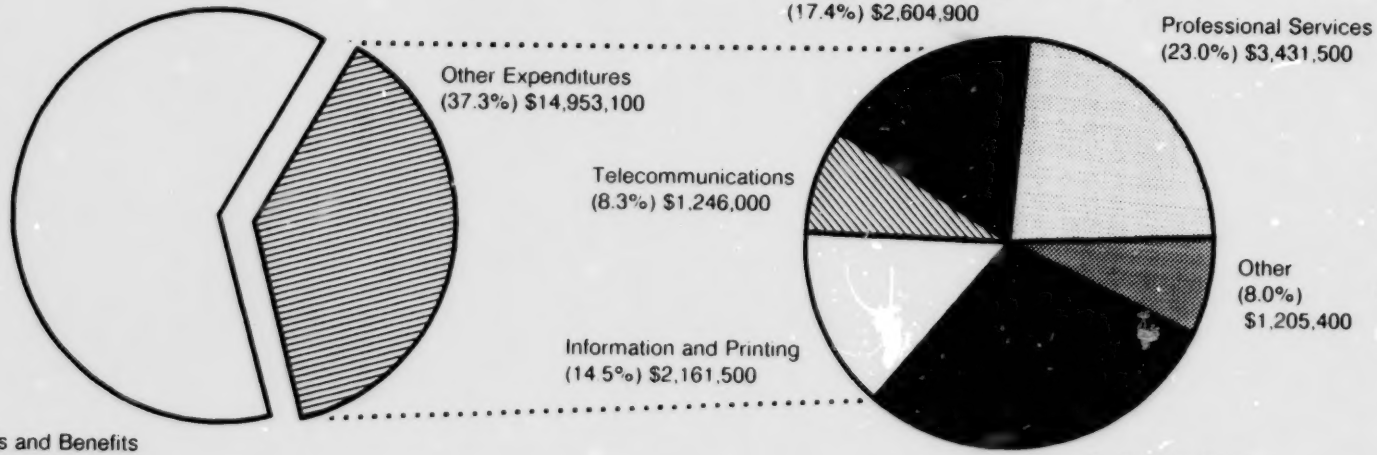
2.5 Most Senate expenses are for salaries, allowances, employee benefits, and personnel-related costs. The level of Senators' salaries, allowances and pensions ($7.4 million) is a matter for Parliament to decide and was outside the scope of our audit. We did, however, verify that these are correctly computed and paid.

2.6 Fifteen million dollars of the Senate budget is not allocated for salaries. Of this, over $3 million is spent on professional services, including researchers and consultants, and temporary help, leaving $12 million that is not a direct people expense. Of this, $6 million is for travel, telecommunications, and printing. The remaining $6 million is spent largely on capital and operations.

Exhibit 1

Senate Estimates 1990-91

$40,101,000



Source: The Senate of Canada Expenditure and Capital Budget 1990 - 1991

Other Expenditures 1990-91
$14,953,100

How is the Senate Organized?

2.7 As of mid-August, 1990, there were 89 Senators in office. In late August and September 1990, one Senator resigned and 24 new Senators were appointed. A subsequent retirement brought the size of the Senate as of December 1990, to 111.

2.8 The staff complement is 437 person-years. It will rise to about 455 as staff to support new Senators are hired. The number of people actually working in the Senate is higher, since many of the cleaning staff are part-time. As well, at any one time, there are about 50 researchers on contract to individual Senators or committees. The total does not include employees of government departments, such as the Translation Bureau of the Secretary of State, and maintenance people who work for Public Works.

2.9 Exhibit 2 is an organization chart of the Senate. The senior executive in the Senate is the Clerk. A majority of Senate employees fall into operational, clerical, and secretarial groups. The Senate categorizes 66 of its employees as management, administrative, or legislative. About 210 employees belong to one of three unions in the Senate. One union represents about 60 employees in security, another represents 12 Committee Clerks and a third represents 140 operational workers.

The Legal Perspective

2.10 The legal environment of the Senate is unique. In common with other legislatures, the Senate can make and enforce most of the rules affecting its own behaviour. Legally, it is often not subject to the same rules as government departments and agencies.

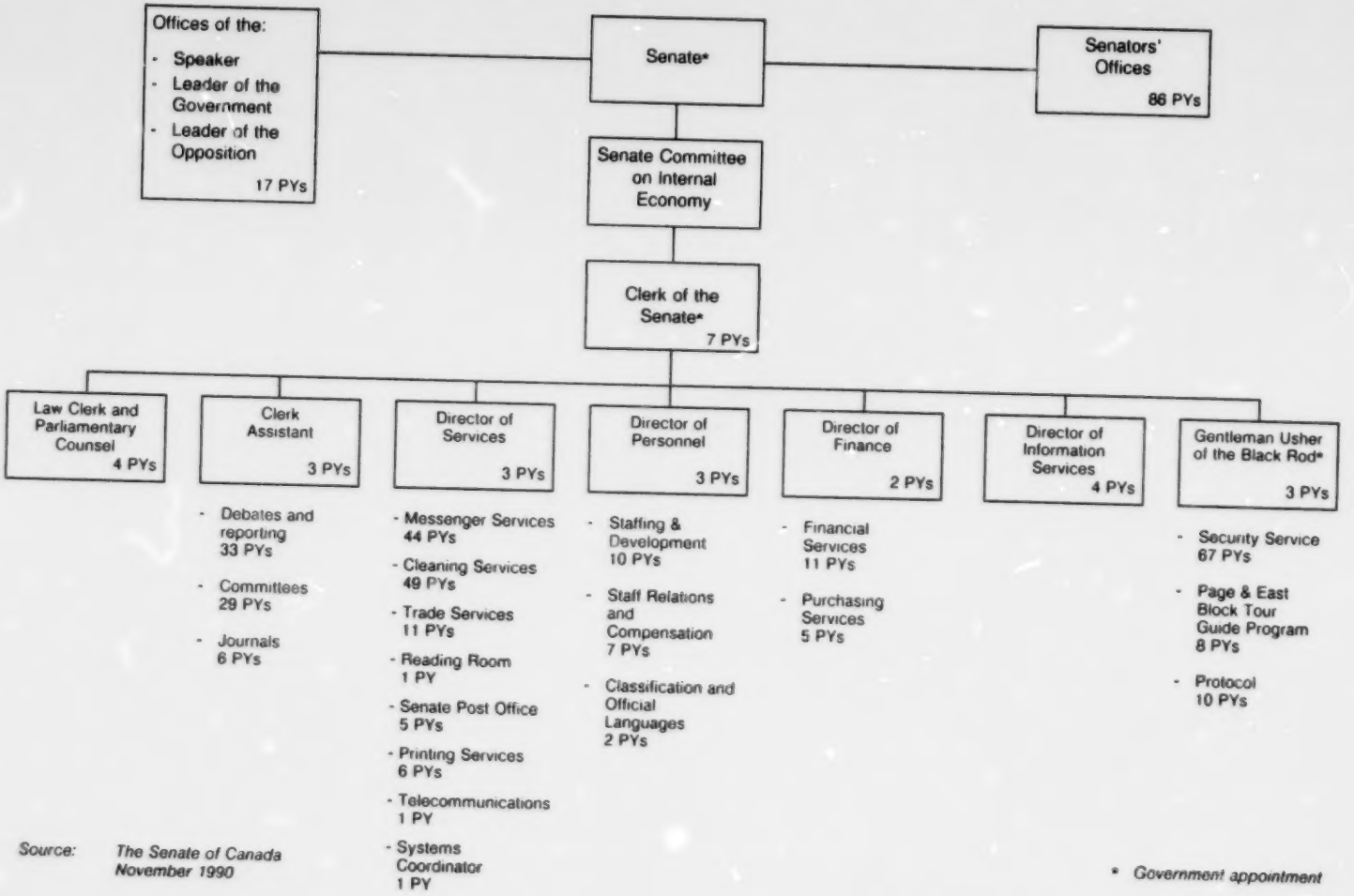
2.11 The Senate's Law Clerk opines that the only legislation specifically binding on the Senate is that which mentions it expressly. Thus, the Parliament of Canada Act and the Official Languages Act clearly apply to the Senate. On the other hand, the Privacy Act and the Access to Information Act, for instance, do not apply to the Senate. As well, the provisions of the Canada Labour Code, which set out standards for occupational health and safety, do not apply because the part of the Parliamentary Employment and Staff Relations Act, which specifically made the Senate and House of Commons subject to the Code, has not been proclaimed. With respect to the Employment Equity Act, although the Senate is not formally bound, it has agreed to respect the spirit of the Act.

2.12 It is not clear whether even the Financial Administration Act is legally binding on the Senate. In practice, the Senate does, in most respects, follow the form of the Act. Nevertheless, as a legislative body, the Senate is not subject to the usual federal government accountability and challenge mechanisms. Thus, its budget Estimates are tabled and approved in the House of Commons, but they are traditionally not examined or altered, just as the Senate does not question the House of Commons Estimates.

2.13 Simply put, the Senate is a legislative body to which the usual accountability and control mechanisms do not apply. However, the absence of these mechanisms -- or of appropriate alternatives -- leaves the Senate without the degree of assurance possessed by most institutions that their administration is proper and conducted with due regard for economy and efficiency.

ORGANIZATION CHART

Exhibit 2



Source: *The Senate of Canada*
November 1990

* *Government appointment*

Key Features of the Working Environment

2.14 **Senators, as a body, are responsible for Senate administration.** Senate Rules delegate to the Committee on Internal Economy authority to consider administrative matters. The Committee normally reports to the Senate for final decisions.

2.15 There is a high level of participation on the Committee on Internal Economy. This reflects the intense interest of some Senators in administrative matters. The full Committee of 15 members and the more active subcommittees meet almost every week. Usually at least a dozen Senators and the six members of the Senior Management Committee attend the full committee. This senior level and collegial approach means that the Senate cannot be readily compared with other organizations whose executive functions are organized differently.

2.16 While administration is a collective responsibility, authority is diffuse and often a matter of custom. The Speaker, appointed by the Government, has very few mandated executive or administrative responsibilities. Unlike the House of Commons, where the Speaker acts as the chief executive officer and has, since 1986, been elected by the membership of the House, the Speaker of the Senate is not elected and rarely serves as the Chairman of the Committee on Internal Economy. The situation is further complicated by the fact that two of the most senior officials, the Clerk of the Senate and the Gentleman Usher of the Black Rod, are government appointments. Although they are not selected by the Senate they are nevertheless answerable to it.

2.17 **Atmosphere of Rapid Change** The appointment of a large number of new Senators in a short period of time has been a force for change. The appointment of 17 Senators from January to July 1984 was an important factor in changing the Senate environment. Some were comparatively young, many had a career in partisan politics including service in the House, and several treated the Senate as a full-time occupation. As a result, expectations for accommodation and research support increased. In the last five years, Senators have instituted budgets for research assistance which are subject to senatorial peer review, as well as discretionary budgets for office expenses. It is, at this writing, too early to say exactly what the effect of the 24 new Senators of August and September 1990 will be but, if the past is any guide, they are likely to have a significant impact on the Senate.

2.18 There have been many changes in senior and middle management. From 1987 to 1990, replacements were sought for about half the senior managers in the Senate who had retired or resigned, including the Clerk of the Senate, the Gentleman Usher of the Black Rod (resignations on two occasions), the Deputy Gentleman Usher of the Black Rod, and the Director of Finance. As well, the Senate has hired several new middle managers.

2.19 The Senate has implemented new policies, procedures and systems in areas such as messengers, taxi use, printing, personnel, and finance. In most cases, one of the goals has been to improve administrative controls.

2.20 Many studies and self-examinations have been undertaken. Indeed, it is important to point out that many of these actions were initiated before our audit examination began and that the Senate's efforts to improve its management predate our audit. During the period of our audit, management and Senators received a consultant's review of its overall operations, and hired consultants to report on messengers, security, information, accommodations requirements, and to conduct seminars in management development. As well, management undertook several initiatives in the human resource area to address such matters as accumulated leave, attendance records, and employment equity. A computerization strategy is being implemented, and major technological and/or organizational changes have been introduced, and more are contemplated, to the production of Debates and Journals.

2.21 **Evolving Labour Relations.** The Parliamentary Employment and Staff Relations Act was passed in 1986. The nature of employer/employee relations has changed as employees have asserted their rights under the Act, such as to grieve classifications and to bargain collectively.

The Working Life of a Senator

2.22 The small size of the Senate organization means that there are limited resources for offering complex or very specialized services. The Senate has a "small firm" atmosphere. For example, a single absence or retirement can have a direct effect on operations.

2.23 In terms of Senate administration, there is a tradition of providing a high quality of service to Senators. (This may be related to Senators' long tenure and to the fact that Senators themselves ultimately determine the level of service which they receive.)

2.24 There is also a tradition of separateness from the House of Commons, perhaps best symbolized by the adjacent but separate Post Offices.

2.25 A Senator's legislative work involves attendance in the Senate and its committees, and can require extensive preparation for these meetings. When these activities increase, they increase the demands both on Senators and Senate administration.

2.26 A Senator has public and private responsibilities. The most important divisions are between public business as broadly defined in paragraphs 2.27 to 2.30, and private business. It is often difficult to demarcate them. However, for administrative purposes it is important to do so because, under the Parliament of Canada Act (Sections 20(1)and 63(1)), Senators are reimbursed for "actual expenditures" "for the service of the Senate". There is no provision in the Parliament of Canada Act to reimburse personal expenses which are not for the service of the Senate.

2.27 **Senate Business**: The Senate usually sits three afternoons a week when the House of Commons is in session. As well, through Committees, Senators examine bills and conduct inquiries. Committees are an important part of Senate work and, according to the Senators we interviewed, both standing and special committees take proportionally more time than in the past. In addition, the Whips, Government and Opposition Leaders, and the Speaker have additional duties that are recognized in law and carry additional salaries.

2.28 **Government Business**: Senators may be asked to undertake tasks on behalf of the Government. The 1987 amendments to the Parliament of Canada Act provide for departments to reimburse travel expenses of Members of the House of Commons, but do not mention Senators. Senators who undertake work directly for the government adopt the same practice and use departmental funds for government business.

2.29 **Public Business**: A clear and unambiguous definition of what constitutes public business is not available. The Parliament of Canada Act stipulates that "public or official" business will count as a sitting day in the Senate, for purposes of salary calculations. It is easier to say what public business is not. In a 1974 opinion for Senators, the Senate Law Clerk said that "despite a considerable grey area...if a Senator is attending to his own private concerns, whether they be of marital, family, social or business nature, he or she is clearly not on public or official business".

2.30 Partisan activity is a delicate matter. The aforementioned opinion by the Senate Law Clerk terms it public business. Elections are another matter. While the Senate has taken

the position that certain of its resources are **not** to be used in direct support of an electoral campaign, by proscribing the use of certain Senate resources such as photocopying, messengers, office supplies, mailing privileges, and telephones for such purposes, its guidelines for travel and telecommunication expenses clearly do not prohibit support for Senators' involvement in elections and partisan activities.

2.31 Senators are required to certify to the Clerk the nature, date and location of public business. Recently, the Senate decided to make the attendance ledger public, along with figures on actual attendance at committee and Senate sittings.

2.32 **Private Business:** The remaining component of a Senator's life can be characterized as private. For example, some Senators have private business activities such as practising law or medicine, acting as a media commentator, or sitting on Boards of Directors.

The Senate's Accountability Dilemma

2.33 In 1979, the Lambert Royal Commission on Financial Management and Accountability likened accountability to electricity. Its essence is difficult to define, but it possesses qualities which makes its presence immediately detectable. An accountability relationship for a public institution assures those who provide it with authority and funds, either directly or through their representatives in Parliament, that the performance expected is achieved and that moneys are spent with due regard for economy and efficiency for the purposes intended.

2.34 Senators, of course, do not face re-election and are subject to minimal reporting requirements. This does not mean that the Senate should have no accountability requirements. In practice, the Senate reports more information than the legally required minimum (see paragraph 3.16). However, as discussed in the next section, it is still problematic whether, administratively, the Senate achieves the essential component of an accountability relationship. The reason for this is the unique problem of establishing administrative accountability within a parliamentary system. Ministers answer to Parliament, but Parliament is responsible for scrutinizing its own expenditures.

3. Accountability and Reporting: The Senate's Challenge

Roles and Responsibilities of Senators and Senate Managers

3.1 During our audit, we attempted to answer the following questions:

- *Does the Senate, as the body responsible for its own administration, exercise an appropriate degree of managerial control?*
- *Is the role of the Senate's managers and their accountability relationship to the Senate clearly and workably defined?*

Observation:

3.2 The Senate has neither formally nor informally delegated clear responsibility to management nor has it made clear for what it will hold management accountable.

3.3 Senators and senior management devote a significant amount of time to attending meetings of the Committee on Internal Economy and its subcommittees. With over 60 meetings of the Committee and its subcommittees in 1989-90, administration is a significant senatorial activity.

3.4 Agenda items range from a detailed consideration of the Senate Estimates and consideration of budgets of Senate committees, to administrative policy, and to matters such as the need for elevator repairs, or the classification and salary level of a middle level employee. As well, foreign travel and individual senatorial requests for exceptions to the travel policy may be referred to the Committee or a subcommittee for resolution.

3.5 The survey of Senators reflects a division of opinion about how the Committee operates. A minority of Senators responding, 38 percent, answered that the Committee "takes too much of Senators' time" and that "the Committee on Internal Economy should function more like a Board of Directors and should concentrate its attention more on giving broad direction on administrative policy issues, and less on specific details of management". A majority, 55 percent, agreed with the statement, "Administration of the Senate requires, at this point in time, detailed attention from the Committee on Internal Economy and its sub-committees, especially with regard to matters which directly affect services to Senators". (Seven percent said neither statement was accurate.)

3.6 There is clear evidence of the Committee's accountability to the full Senate. The Rules of the Senate of Canada currently state that the Committee shall "consider any matter relating to the internal economy of the Senate, including budgetary matters and administration generally, and to report the result of such consideration to the Senate". Members of the Committee of Internal Economy state that their practice is to refer all financial matters, all matters involving major administrative change, and matters which have a direct impact on Senators to the Senate for final approval. In practice, this means that many matters of Senate administration are subject to a form of peer review. However, there is no explicit statement of what will, and will not, be referred to the full Senate. Moreover, the mandate of the Senate Committee on Internal Economy and the mandates of its subcommittees are not formally defined except in the most general terms.

3.7 The key issues that need to be addressed relate to the basic building blocks that most organizations have in place. These blocks include:

- establishment of the roles of the Senate administration and its constituent parts and the levels and types of service they are expected to deliver;

- definition of how responsibility and authority should be delegated between Senators and administrative staff;
- establishment of clear, consistent and comprehensive policies and procedures;
- provision of informative reports on financial, human resource, operating and other management activities; and
- introduction of an independent mechanism to assess the conformity of management practices with established norms, including the accuracy and completeness of management performance reporting.

Frequently, Senators and senior management do not know whether operations are achieving their intended purposes or are being carried out in an economical and efficient manner.

3.8 There is also an apparent reluctance to delegate responsibility to management. A management proposal for financial delegation of authority has not been acted upon (see paragraphs 4.8 and 4.9). In interviews and in the survey, some Senators argued that while clearer allocation of administrative responsibilities to Senate managers is, in principle, desirable, the timing is not yet right. Moreover, some Senators expressed the view that the reluctance is because the Senate does not elect its Speaker, nor does it choose two of its most senior officers.

3.9 The absence of clearly defined relationships has not prevented substantial accomplishments in the recent past. The development of the Senate's information technology strategy, beginning in 1987 is a case in point (see paragraphs 4.109-4.111). The strategy took into account Senate requirements and was executed, with reporting back to Senators where their views were sought and their suggestions acted upon. The process sets a model for the following recommendation which, we realize, is not a simple matter and would take time to achieve. However, the objective of achieving a more businesslike atmosphere for the management of the Senate is, we think, a worthwhile goal.

Recommendation #1

3.10 **The Senate should more clearly define the mandates of the Committee on Internal Economy and its subcommittees.**

3.11 **The newly mandated Committee on Internal Economy should, in turn, establish a clearer accountability relationship with senior staff, particularly the Clerk of the Senate, so that the Senators on the Committee do not become unnecessarily involved in the day-to-day administration of Senate support services. In doing so, the Senate should ensure that it has settled key issues and holds management accountable.**

Performance Reporting

3.12 Administrative accountability is typically achieved through reporting of performance. An accountability framework provides a consistent and agreed upon means of communicating information about administrative performance in a manner that permits assessment of management performance. For the Senate, such a framework would include the establishment of roles for the organizational units providing services, and the associated service levels or other indicators of performance, in light of costs and operational requirements.

3.13 A major objective of our audit was to examine accountability issues as they relate to the Senate and the reporting of Senate expenditures. We asked:

Is the reporting by the Senate, to the public, of administrative performance and Senate expenditures sufficiently informative to achieve accountability?

Observation:

3.14 **Accountability to the public is not adequate. The Senate does not adequately report on its administrative, financial or human resource management performance, and does not possess sufficient information to enable it to do so systematically.**

3.15 At present, the basic structure of the Senate's accountability framework contains two elements: accountability to the public, and accountability of Senators and Senate administration to the Senate itself, or to a Committee delegated by the Senate to consider administrative matters. To the extent that the Senate succeeds in achieving accountability "to itself", it should be a relatively simple matter to make the process transparent (that is, public) and thereby achieve public accountability.

3.16 The Senate accounts publicly each year when it publishes, in the Public Accounts, a summary of its expenses for the previous fiscal year (see Appendix 2). An interested citizen can obtain information on the Senate's total expenses by line item, as well as a dollar figure of aggregate expenses for each Senator on salary, allowances, most travel, funds expended from the Senators's discretionary office and research budget and contracts in excess of $100,000.

3.17 As well, each year the Senate's official budget allocation is published in the Government's Estimates for the following year. In years when the Senate requests supplementary funds, a summary of the funds allocated is also published (see Appendix 3). Finally, the Senate makes public its committee budgets. However, the public reporting provided by individual committees does not reflect all expenditures, and does not provide detailed information on expenditures.

3.18 A further limitation on accountability is that the proceedings of the Committee on Internal Economy are not made public. The Committee publicly tables reports in the Senate. They are often brief and usually are approved without debate.

3.19 Basic facts about Senate administration such as organizational structure, operational goals, plans and performance are not published. The Senate does not publish a summary of committee activities and detailed expenditures, neither of individual committees nor a consolidation of all committees. It does publish a summary of expenses of each Senate Committee to comply with a Senate Rule which requires that expenses be reported.

3.20 If the Senate adopted an improved framework of internal reporting, it would simplify the task of providing, to the public, information on the performance, plans, and basic characteristics of Senate administration.

3.21 In our survey of Senators, over 60 percent of the respondents favour making more information on the overall management of the Senate available to the public.

Recommendation #2

3.22 The Senate should publicly report its expenditures of public funds and the performance of Senate administration.

3.23 The Senate should regularly publish a summary of committee activities and expenditures.

Senators' Expenses

3.24 Apart from their salaries, Senators receive a non-taxable allowance to pay expenses, personal or otherwise, incident to the discharge of their duties. In addition to this allowance, Senators are entitled to be reimbursed for actual moving, transportation and telecommunication expenses as the Senate prescribes. At present, there is no way to ensure that amounts received by Senators, for such expenses, are expended in support of Senate business.

3.25 On the contrary, Senate policies and practices, particularly for travel and telecommunications, appear to permit payment of personal, non-Senate expenses incurred either by Senators or members of their family. Some of these statutory expenses seem to be paid without limit. Others have limits, but the limits appear to be set at the level of the heaviest users, so that, in practice, the limit is rarely reached.

3.26 During our audit we asked:

Is the reporting of Senators' individual office, travel, research, and telecommunications expenses sufficiently informative to achieve accountability to the Senate and the public?

Observation:

3.27 The Senate reports in the Public Accounts some of its expenses. Our audit of these amounts found no material errors. However, the amounts reported are incomplete and do not give sufficient information so that the Senate, or the public, can judge that the expenses incurred were "for the service of the Senate", as required by the Parliament of Canada Act.

3.28 What expenses should be reimbursed? The Parliament of Canada Act specifies that reimbursement is allowed according to the rules the Senate may prescribe, for actual expenditures in certain specified categories "for the service of the Senate". Unfortunately, the verification and review process in the Senate for such expenditures does not assure that these expenses are for the service of the Senate only. If they are not for the service of the Senate, then the expenses are taxable benefits and would be an extralegal augmentation of salary. It is not simple or obvious to determine that expenses are incurred on Senate business, that is, for the service of the Senate.

3.29 In undertaking this audit, we agreed to examine the management systems of the Senate, but not the management of any particular Senator's office. Therefore, we did not attempt to systematically verify whether the expenses of individual Senators were or were not incurred for the service of the Senate. In order to gain an understanding of the Senate's support systems and of the policies governing them we did examine their application to, and use by, a number of individual Senators. As a result, it is clear that the deficiencies of systems and policies in this area, as well as the level and nature of some of the expenditures, suggest that much greater

accountability is desirable. As stated in Recommendation #2 (paragraph 3.22), the only feasible accountability mechanism for the Senate is greater public disclosure.

3.30 We examined controls for four categories of expense:

- travel;
- telecommunications;
- office and research expenses; and
- taxi use.

Senate expenditures in these areas total $4.3 million of the Senate budget.

Travel Expenses

3.31 Each Senator is entitled to an annual total of 64 travel "points", each of which is worth either four short-haul first class airline tickets or one long-haul first class ticket. Most Senators use much less than their full entitlement. A Senator's staff and immediate family (defined as spouse, parents, grandparents, children, grandchildren, spouses of any of those persons, and any person residing with the Senator on a permanent basis) can also use these points when so authorized by the Senator. In 1988-89, the average amount per Senator reported in Public Accounts was about $18,000. The range was from $0 to $52,654. Senate policy during fiscal 1989-90, from which our sample was drawn, limited some trips to those between the Senator's home and Ottawa. However, in June 1990, the Senate adopted a new policy which eliminated any restrictions on the Canadian destinations or origins of trips either for Senators, or their families. It also added Senators' researchers to the list of permitted travellers. International trips continued to require separate approval from the Committee on Internal Economy.

Observations:

3.32 There is no assurance that travel expenses are incurred for the service of the Senate.

3.33 The amounts for travel of individual Senators reported in the Public Accounts do not include committee travel or travel paid for with Senate funds granted to the Parliamentary Associations Secretariat and the Parliamentary Exchanges and Protocol Directorate.

3.34 In order to be able to ascertain whether the Senate's travel policy complied with the Parliament of Canada Act and was being appropriately applied, we examined several travel claims. They clearly illustrate the difficulty of ascertaining whether the trips were for the service of the Senate.

3.35 One Senator, for example, was reimbursed for trips by the Senator, and four family members, to travel from several different parts of the country to Vancouver for a week. The Senator does not come from B.C. Another was a return trip by an adult daughter from Vancouver to a Senator's home province in eastern Canada when the Senate was not in session. Another was a series of weekend trips by a Senator to one destination and the spouse to a destination in the opposite direction.

3.36 It is a fundamental principle of good management that an individual should not be able to award oneself public funds. Staff generally accepts a Senator's signature as sufficient evidence that the funds requested are for the service of the Senate. Given the unique nature of the Senate, such difficult decisions cannot be made appropriately by Senate officials and therefore should be open to public scrutiny.

3.37 Travel expenses for individual Senators currently reported in the Public Accounts do not include amounts for travel on behalf of committees, the Parliamentary Associations, and the Parliamentary Exchanges Directorate. Only the total cost of travel utilizing the 64 "points" is reported. For instance, one Senator travelled on behalf of an interparliamentary association three times to the third world, twice to Europe, once to the United States, and three times to various locations within Canada in 1988 and 1989 for a total of 55 travel days. Reporting the cost of these trips would have increased the total reported for the Senator by a significant amount. More typically, a Senator might make one trip annually to somewhere in Europe. Others, of course, make no such trips. We make this observation not to indicate that we doubt whether trips were in the service of the Senate, but only that their cost, and whether spouses also travelled, was not reported.

3.38 Of the Senators responding to our survey question on this subject, 61 percent favour greater disclosure of travel expenses on behalf of Parliamentary Associations, and the Exchanges and Protocol Directorate. Forty-two percent favour publishing dates and destinations of all Senate travel and 45 percent favour disclosing costs and the names of the people taking the trips.

Recommendation #3

3.39 The Senate should periodically publish, for each Senator, information on all Senate-funded travel.

Telecommunications Expenses

3.40 The Senate provides each Senator with up to four telephones; in addition, Senators can have cellular phones and facsimile machines in Ottawa and in their home province; each Senator also has access to a Bell Canada card and a Government Telecommunications Agency card to call long distance when away from the office. As well, the Senate has two 1-800 lines for out-of-town callers who wish to reach the Senate. Telecommunications expenses average about $10,000 annually per Senator, but we found a wide variation in this figure. In the 10 month period beginning April 1989, expenses for seven Senators exceeded $2000 per month on a total of 26 different occasions. Many are less than $500 per month. Furthermore, telecommunications charges are poorly controlled (see paragraphs 4.124-4.129).

Observation:

3.41 There are no established policies or practices that assure that telecommunications expenses incurred are for the service of the Senate.

3.42 Senate telecommunications policy, approved in 1990, states that Senators have unlimited and unrestricted access to all Senate telephone resources including credit cards to call anywhere in the world for themselves, their staff and their families.[1] This policy makes it

[1]. The House of Lords in the United Kingdom and the Bundesrat in Germany take a different approach to members' telephone calls. Most calls made within their physical premises are assumed to be on government business and are paid without question. However, calls made from home, or elsewhere in the country, are assumed to be personal or else are to be paid from the Member's nonaccountable expense allowance.

impossible to give reasonable assurance that the telecommunications charges are "for the service of the Senate". Previous regulations issued in 1973 were more consistent with the Parliament of Canada Act. They stipulated that telephone credit cards could be issued for use only under the following circumstances:

- to place long distance calls from any point within a Senator's respective province to any point within that province;
- to place calls from their respective province or residence to their respective parliamentary office; and
- to place calls from their respective province of residence to any federal government department or agency within Ottawa or to any federal government department or agency regional office.

Recommendation #4

3.43 Senate telecommunications policy should be revised to make it more apparently consistent with the Parliament of Canada Act and should provide for the reporting of Senators' telecommunications expenses.

Office and Research Expenses

Observation:

3.44 Only the total amount of Senators' discretionary expenditures for research and office expenses is made public.

3.45 Senators have a budget of up to $50,000 annually to cover research and office expenses -- $35,000 for research assistance, and a discretionary budget of $15,000 for the purchase of equipment such as facsimile machines, VCRs, and cellular phones, as well as books and magazine subscriptions. The names of researchers, and the types of equipment purchased are not publicly disclosed. However, peer approval from an ad hoc committee of Senators is required for all research assistance contracts. Since information about the research projects is already disclosed to a Senate committee for approval, publishing such information would not seem to violate any principle of privacy.

Recommendation #5

3.46 The Senate should publish, at least annually, details of Senators' research and discretionary office expenditures, including names of suppliers, and of purchases in excess of an amount determined by the Committee on Internal Economy. This should form part of a regular public report on each Senator's expenditures of the global office budget which we suggest in Recommendation #23, paragraphs 4.138-4.140.

Taxi Use

Observation:

3.47 Senators have taken a sensible and workable approach. The underlying principle of the Senate taxi policy, which establishes an operational distinction between personal and Senate business, could be extended to the other categories of Senators' expenses.

3.48 The implication of Senate taxi policy is that Senators must pay for taxis from their nonaccountable expense allowance. The only exception is for Senators on travel status who are entitled to claim taxis up to $21 without receipts. We audited a sample of recent taxis chits and found no irregularities.

3.49 The taxi policy was based on a genuine concern that taxis had not been used for Senate business and that, in addition, there had been misuse of messenger services. The basic principle was that the services of the Senate should be for Senate business and should not be used for personal purposes.

Administrative and Legislative Matters

3.50 The Senate, in conducting its administration, relies on many government entities. An estimate of the cost of the services provided without charge by government entities to the Senate is shown in Exhibit 3. These include:

- Public Works -- facilities management;
- National Capital Commission -- grounds keeping;
- Treasury Board -- employee benefits;
- Secretary of State -- translation and interpretation;
- Canada Post -- franking services; and
- The Royal Canadian Mounted Police -- security.

3.51 As well, the Senate relies on its Parliamentary neighbours:

- House of Commons -- video and audio services, restaurant; and
- Library of Parliament -- research and information.

3.52 Other agencies and departments who also provide services for the Senate include:

- Transport -- certain airport courtesies;
- Supply and Services -- printing and cheques;
- Fire Commissioner of Canada-- fire safety inspection;
- National Health and Welfare -- nursing services;
- National Defense -- overseas flights; and senatorial and senior executive medical services; and
- Via Rail -- free railway travel.

3.53 In conducting our audit, we asked the following questions concerning the Senate's unique administrative and legislative position:

Given the Senate's unique status as a legislative body, are its statutory roles and authorities, and its relations with outside agencies, departments, the Library of Parliament and the House of Commons defined and understood with respect to the conduct of Senate administration?

Are these relations organized so that the Senate can manage itself with due regard to economy and efficiency?

Are the costs of the Library of Parliament and Government departmental and agency services provided "free" for the administration of the Senate known and reported?

3.54 Our expectations were that the relationships with external agencies would be defined and understood, that the Senate would know the costs of providing the services itself or of acquiring them elsewhere, and they would be appropriately disclosed in public documents. We also expected that relations would be organized to achieve value for money. That is, the Senate should, where appropriate, be able to choose on the basis of price and performance, from whom it wishes to procure services.

Observations:

3.55 Most of the relations with government departments and entities required by law are well defined and understood. However, there is ambiguity and uncertainty in some of the actual operational arrangements between the Senate and other government entities that provide it with services even when clear statutory roles and authorities exist.

3.56 In some cases, the Senate fully reimburses other entities for expenses incurred on its behalf. The totals, therefore, appear in Senate Estimates. In other cases, services are provided free of charge. These nonreimbursed expenditures for services to the Senate, totalling an estimated amount of $11.4 million, are not adequately disclosed (see Exhibit 3).

3.57 Some examples of these observations follow:

- The Canada Government Printing Services of Supply and Services supplies the Senate with a complete printing service (see paragraphs 4.103-4.104) on a "when required basis". The relationship with Supply and Services is well structured. The Senate contracts with the Government Printing Services for the printing services it requires and is free to go elsewhere if, for reasons of quality or price, the service could be provided better elsewhere.

- Some Treasury Board payments on behalf of employees and Senators are shown in the Estimates, but others are not reported. The Treasury Board pays the "employer's" share of insurance premiums and costs for benefits such as the Group Surgical Medical Plan, the Public Service Dental Plan, and the Public Service Management Insurance Plan. The government's payments on behalf of Senators and Senate employees represent an aggregate total of about $1 million. They are not shown in the Estimates. The benefits are appropriately paid by Treasury Board since the Financial Administration Act defines the staffs of the Senate, the House of Commons and Library of Parliament as a "department".

- The Translation Bureau of the Department of the Secretary of State provides translation, simultaneous interpretation and related services for the Senate in accordance with the Translation Bureau Act. The cost of these services are not reported by the Senate.

- The Minister of Public Works has the "management, charge and direction of the properties belonging to Canada" including the Parliament Buildings. However, in practice, Public Works pays for some, but not all maintenance, and most, but not all, capital improvements.

Exhibit 3

SERVICES PROVIDED WITHOUT CHARGE BY GOVERNMENT ENTITIES TO THE SENATE OF CANADA[2]
1989-90
Estimated $1,000's

PUBLIC WORKS CANADA (Accommodation)	$ 3,333
NATIONAL CAPITAL COMMISSION (Grounds keeper for Senate/Parliament Hill)	$ 255
CANADA POST CORPORATION (postal services)	$ 1,700
SECRETARY OF STATE (Translation and simultaneous interpretation)	$ 2,700
TREASURY BOARD (Employer's share of insurance premiums)	$ 1,050
RCMP (Security)	$ 325
LIBRARY OF PARLIAMENT (Research and Reference Services)	$ 2,005
TOTAL	$11,368

[2] These figures have been supplied by the entities, and, where appropriate, we have adjusted Parliament-wide figures so that only an appropriate portion (between 14-33 percent) is applied to the Senate. If a costing exercise were undertaken, some of these figures would undoubtedly be revised.

Some entities such the House of Commons charge the Senate for the services it provides. Other entities such as National Health and Welfare provide services whose costs are either not material or not readily available.

3.58 With respect to the management of the Parliament Buildings, there is nothing in the Public Works Act to prevent the Senate from making an agreement with the Minister to take over some or all of the financial responsibility for maintaining its premises. In some instances, this has already occurred. The Senate took over the cleaning responsibilities of one of the office buildings from Public Works Canada. In 1990-91, it also decided to include in its budget a new committee room in the Centre Block, since Public Works did not have adequate funds in its budget. In both cases, the goods and services which would have been provided "free" if they had been in the Public Works budget, thus became part of the Senate's increased budget for the year.

3.59 The House of Commons provides several services to the Senate (for example, the Parliamentary Restaurant). Indeed, it is a matter of some controversy and sensitivity among Senators. Historically, the Senate has been reluctant to be dependent on services provided by the House of Commons. In most cases, the House of Commons charges the Senate for services at the House of Commons cost (see paragraph 3.51).

3.60 These observations should not be misconstrued. In most cases, there is no meaningful alternative for the complete service provided by a particular government entity; only for specific aspects of a service. As well, legislation may require the Senate to use another government entity (for example, the Translation Bureau) However, as full costs become known, the Senate may, in specific situations, find it advantageous to consider alternative arrangements.

Recommendation #6

3.61 **The Senate should report the costs incurred on its behalf by government entities, and the Library of Parliament.**

3.62 **Where appropriate, the Senate should, on a periodic basis, review its relationships with government entities to satisfy itself that value for money and an appropriate level of service are being received.**

4. Operational Matters

4.1 The first part of this report has been concerned with issues relating to the allocation of roles and responsibilities between Senators and management, and how the Senate should report and achieve a measure of public accountability in lieu of formal accountability. We concluded that the relationship between Senators and Senate management requires clarification because we did not observe sufficiently clearly understood delegated financial and human resource authority by which management is held accountable. We expressed concern that there is also no effective accountability mechanism to ensure that Senators' expenses are incurred in the service of the Senate, or that the Senate as a whole is being managed with regard for economy and efficiency. These are, therefore, serious constraints to productive management in the Senate. However, these problems will not be automatically solved simply by instituting new policies and procedures or even by appropriately devolving personnel or financial authority. What is required to make the management systems work well is a change in management culture. This includes mutual understanding and respect among those doing the delegating and those responsible for executing a task.

4.2 We now turn to matters of operational management. Our audit of Senate operations focussed on the existing systems for human resource management and financial control, and on possible improvements or savings for specific Senate operations, notably security, information technology, messengers, secretarial service, legislative services and publications, travel, and cleaning.

4.3 Our audit approach on operational matters was to ask the following questions:

1. Is the financial control framework adequate? Are controls adequate to ensure that moneys are spent for the purposes intended and assets (including heritage values) are properly protected and accounted for?

2. Do human resource management policies and practices promote the achievement of the objectives of Senate administration?

3. Are services and activities economically and efficiently organized and delivered? Where appropriate, does Senate management know what performance is expected and whether expected results are achieved?

4. Are the costs of alternative levels, quality, and sources of goods and services considered?

5. Does management provide services which meet Senators' wants and needs?

6. Is the provision of security to the Senate appropriately designed and delivered?

Adequacy of the Financial Control Framework

4.4 *Is the financial control framework adequate? Are controls adequate to ensure that moneys are spent for specified purposes and assets (including heritage values) are properly protected and accounted for?*

Observation:

4.5 **The existing financial control framework lacks the accountability structures and reporting capability necessary to determine if resources have been managed with due regard for economy. At the same time, Senators are generally pleased with Senate support services.**

4.6 Although we found many matters of concern in terms of whether Senate operations are managed with regard for economy and efficiency, we also found that Senators are generally quite pleased with Senate services. A major unwritten objective of Senate administration

is to provide as high a level of services to Senators as Senators wish. However, these services seem to be delivered without accurate knowledge of the associated costs as compared with the costs of lower levels of service which might also be acceptable. In most cases, the information to make these decisions is lacking or, if available, has not been sought. The major problems stem from the lack of the basic frameworks for financial control and human resource management that are found in most organizations. As well, there is a need for improved reporting to facilitate an appropriate degree of control and accountability. The Senate is aware of many of these deficiencies, and actions are underway to implement new systems. As these systems become fully operational, they should correct many of the observed defects. In time, the Senate should find that these systems will allow Senators to spend less time on administrative matters because they will have ready access to information that will tell them whether managers are managing appropriately.

4.7 The success of a financial control framework in the Senate will be determined by four key factors:

1. The Committee on Internal Economy needs to realistically assess the degree of financial and other risk in the Senate in order to establish an appropriate threshold for delegation of financial authority.

2. While the achievement of economical and efficient operations is not the only goal of Senate administration, its relative importance must be clearly enunciated and consistently applied in decisions made by the Committee.

3. All appropriate levels of management should be held to account on a regular basis for their performance on matters delegated. Just as Senators should delegate to senior managers, they, in turn, should delegate appropriate authority to middle managers.

4. Management has to be provided with the necessary tools such as personnel, financial resources and information systems to enable it to carry out assigned responsibilities as directed by the Committee.

4.8 Management and Senators have taken some actions which demonstrate an appreciation of each of these success factors. For example, a delegation of authority instrument was drafted and presented to Senators for consideration; consultants were hired to draft a policy framework for administrative activities; funds were approved in the 1990-91 budget to hire management consultants to conduct internal audit activities; and a new financial accounting software package was purchased to improve financial reporting and analysis capabilities. However, the key elements for a successful financial control framework are not yet all in place.

4.9 With respect to the first factor, Senators did not act upon the proposed delegation of authority, and management is preparing a revised draft to submit to the Committee. The drafts we examined described how authority would be delegated but did not adequately address how managers would account for this authority.

4.10 Since 1988, Senators have approved a number of new policy documents. Some of these policies, however, do not state consistently the relative importance of achieving economical and efficient operations. Considerable work remains to complete and implement an appropriate policy framework.

4.11 Although the Senate authorized the establishment of an internal audit function in November, 1989, contracts to perform the function have not been let. Consequently, the framework lacks a mechanism for providing assurance that performance information provided to Senators is accurate and complete; that noncompliance with financial and other policies and

procedures is identified and brought to the attention of management; and that operations are conducted with due regard for economy and efficiency.

4.12 The new financial accounting software recently acquired has the capability of delivering most of the financial information needed by management, but is not likely to be implemented before the beginning of the 1991-92 fiscal year. The financial and performance reporting system in place during our audit was not adequate to meet the needs of either Senators or management. This financial system is technically obsolete and unable to provide information essential to management, such as a report on funds committed, but not yet spent. Nonfinancial information essential to effective management, including periodic reporting on contracting activities and selective reporting of key performance indicators, is not available, and may not be provided by the new system.

4.13 Providing the tools alone will not ensure a successful transition to the financial framework we envision. Managers will soon be provided with more financial information than has ever before been made available to them. It will be possible, for instance, to budget monthly, not just annually, and in more detail. Finally, managers will have to operate within a new and more formal policy framework. The Finance Directorate will have to provide the appropriate leadership and training to make this transition work.

4.14 We recognize that financial controls are not an end in themselves. They are only a means to aid individual Senators and the Senate's staff to manage with greater regard for economy and efficiency. One of the advantages of the rapidly advancing state of information technology in the Senate is that these controls do not need to be onerous or unduly restrictive, and can be implemented at little cost. Yet the improvements they could produce may be significant.

4.15 At a more detailed level, we audited two areas of particular importance in any organization; purchasing and contracting, and asset management. We also examined certain subsidized services.

Purchasing and Contracting

4.16 The process of acquiring goods and services is an essential activity in most organizations. It also requires basic controls. Otherwise, the organization runs the risk that it may inadvertently be party to conflicts of interest, favouritism, economic dependence on particular suppliers, and uneconomical purchasing decisions. We expected to see controls to minimize this risk such as periodic reporting of contracting activities for purchases of goods or services in excess of a specified threshold. We also expected to see reports on contracts which were sole-sourced, which were not tendered competitively, or where the lowest bidder was not selected. These reports give senior management the opportunity to question the circumstances surrounding particular purchasing decisions, and to use this information to assess the reasonableness of judgment exercised by their officials.

4.17 Such a control system recognizes a practical fact; namely, that situations will arise where it is appropriate to deviate from established practices and procedures. Where such deviations occur, it is incumbent on management to justify its actions. These reports effectively impose accountability for deviations from approved contracting policy.

Observations:

4.18 **The contracting process in the Senate is not adequately controlled.** We have identified a number of instances where deviations from the policy approved by the Committee on Internal Economy have occurred. The Senate has only addressed the possibility of this occurring

in its approved policy on materiel management to the extent of requiring "documentation" of the transaction. Senate administrative staff need to be provided with guidance in the event of a request from Senators falling outside established policy. At the same time, Senators need assurance that management or fellow Senators are not overriding Senate policies without reporting to the Committee.

Recommendation #7

4.19 The Senate should establish a reporting mechanism so that all contracts over a specified amount and all instances of non-compliance with contracting policy are brought to the attention of the Committee on Internal Economy on a timely basis.

4.20 In addition to the reporting of contracts required in the Public Accounts, and given that all but two Senate contracts in 1989-90 were for less than the Public Accounts threshold of $100,000, the Senate should establish a lower threshold and publicly report such contracts.

Asset Management

4.21 A properly functioning asset management and control system:

- enhances stewardship of assets;
- helps to ensure there are no unrecorded assets;
- improves asset maintenance practices;
- assists the operating and capital budgeting process; and
- stands the test of public scrutiny, in terms of demonstrating management responsibility for the proper care and maintenance of assets purchased with public funds.

Observation:

4.22 There is no functioning system presently in place to facilitate the proper management and control of Senate assets.

4.23 A consultant was hired in 1990 to develop an asset management system, and considerable progress was initially made in establishing a "movable assets" inventory system. For various reasons, the first phase of the program has not been completed. Without improvements, the system may not be able to deliver many of its intended benefits.

4.24 The risks associated with asset management and control in the Senate were appropriately identified before the consultant was engaged. These risks include: the risk of theft; the risk of unrecorded assets being misplaced, and the risk of failing to properly maintain Senate assets requiring periodic inspection and maintenance. However, these risks were not adequately addressed in the systems design phase.

4.25 Decisions which should have been made in the initial design phase remain outstanding, and they are crucial to the success of the system. It is not known, for example, whether the system will be put on the local area network or on a stand-alone microcomputer; who will have access to the data; and the form, content and timing of periodic reporting. The

Senate has yet to receive a functioning and complete database, or basic procedural instructions regarding the software.

4.26 The organizational linkages necessary to ensure that the database is accurate and complete are not in place. Responsibility for the system has been assigned to its major user, accommodation services. However, the organizational separation of accommodations services from materiel management will complicate the control processes necessary to ensure the integrity of the data.

4.27 Finally, it is important to note that Senate assets of historical significance have yet to be comprehensively identified and catalogued.

Recommendation #8

4.28 **The Senate should ensure that:**

- **whatever asset management system is adopted meets the identified needs of the intended users;**
- **the system chosen is made operational as soon as possible; and**
- **all assets of historical significance are identified, catalogued, maintained and protected.**

Subsidized Senate Services

Observations:

4.29 **Some services for Senators are heavily subsidized but are used mostly by employees.**

4.30 An advantage of being a Senator, a Senate employee, or in some cases, of just having a pass to enter Senate premises, is access to subisidized meals, haircuts, parking, and philatelic services. Stamp collectors can obtain specially prepared Senate Post Office first day cover services for the price of stamps alone. Many employees and all Senators have free parking which, in the case of employees from a government department or agency, would be declared as a taxable benefit. We note that the price of parking in downtown Ottawa exceeds $1,300 annually.

4.31 We examined the use of the barber shop and the philatelic services and found that between 70-80 percent of the usage was by non-Senators. We computed that, for the philatelic service, the salary cost of the Senate employee dedicated to this task comes to $300 per user.

Recommendation #9

4.32 **In view of the low percentage of Senators who use subsidized services, and the high value of the subsidies relative to the prices charged, the Senate should ascertain which services should continue to be offered and, if so, whether the prices charged should be closer to market value.**

4.33 **The Senate should review all services and payments provided to Senators and employees in order to ensure full compliance with the Income Tax Act.**

Human Resource Management

4.34 Salaries are the major cost of running the Senate. If the Senate administration works well, it is because people make it work well. In an environment where so much depends on the quality of service rendered to Senators, the importance of having high quality staff cannot be overestimated. However, if people are unproductive or underemployed, this can be a major waste.

4.35 The introduction of the Parliamentary Employment and Staff Relations Act in 1986 has had a significant impact on human resource management at the Senate. Two important changes have been the unionization of employees and the provision of formal redress mechanisms, both requiring strong management, development and promulgation of policies, consistency in decision-making and better information for managers.

4.36 Hence, a major question for our audit was:

Do human resource management policies and practices promote the achievement of the objectives of Senate administration?

4.37 Although progress has been made, as exemplified by the development, approval by the Committee on Internal Economy and publication of the Senate Personnel Management Manual, we found numerous deficiencies, demonstrating that further improvements in human resources management practices and systems are still required. On a positive note, we observed that in many areas management is aware of the issues and, in some cases, was in the process of addressing some of the deficiencies.

4.38 We make observations in the following areas:

- Definition of Roles and Responsibilities;
- Staffing;
- Classification and Pay;
- Employee and Labour Relations;
- Training and Development; and
- Occupational Health and Safety.

Roles, Responsibilities and Strategies for Human Resource Management:

4.39 We expected that:

- responsibilities and authority for human resource management would be clearly defined;
- managers would have the support, information and/or training necessary to assume their role and responsibilities in human resource management; and
- the overall effectiveness of human resource management would be assessed.

Observations:

4.40 **Despite a large policy manual, the Senate does not have an adequate overall framework and strategy for human resource management.** In day-to-day matters, the Personnel Directorate and other directorates often disagree about their respective roles and responsibilities for personnel management. Policies, roles, and responsibilities are stated in the manual. This is not entirely adequate. Managers do not have adequate support, information, or training to assume their responsibility for human resource management. This is especially evident in areas such as employee relations and safety.

4.41 Senators also assume important personnel responsibilities. As of March 1990, the approval of the Committee on Internal Economy was required to proceed with any staffing or classification action. The Committee made this decision because some Senators were concerned that personnel actions were taking place without their authorization and without adequate information being provided to Senators. The action was designed to alert senior management to the situation and to convey to them the message that the Committee's concerns were serious. Senators also interview candidates for some managerial positions.

4.42 A basic component of any management and planning system is appropriate performance information. The Personnel Directorate does not make available to senior and middle managers, or to the Committee on Internal Economy, on a systematic basis, analyses of important indicators such as absenteeism, overtime, and turnover. As a result, it is difficult for the Senate to develop appropriate solutions to human resource management problems.

Recommendation #10

4.43 Roles and responsibilities for human resource management should be reviewed and clarified as part of whatever process the Senate adopts to clarify the accountability relationships between Senators and management.

4.44 The Personnel Directorate should establish indicators and periodically report on the performance of human resource management in the Senate.

Staffing

4.45 We expected that:

- the recruitment process would provide the Senate with potential job candidates in sufficient numbers and quality;

- the selection process would facilitate the fair evaluation and eventual hiring of candidates that best meet the Senate's needs; and
- the staffing process would be efficient and effective so that managers' needs are met in a timely fashion while still complying with legislation and Senate policies.

Observations:

4.46 The Senate does not always take the appropriate steps to attract the best qualified candidates. There is a risk that some staffing practices might be seen as unfair. Positions are normally filled through competition. A process has been developed which aims to ensure that merit will be the basis of selection. Our audit, however, revealed the following deficiencies.

4.47 Recruitment criteria are sometimes inappropriate. On occasion, they are too broad. In our judgment better candidates could, in some situations, be attracted by using more demanding criteria and opening up the competition to a wider group of potential candidates. In other situations, the criteria were narrow, resulting in extra costs and delays occasioned by the need for a new, wider-based, competition.

4.48 The selection criteria are not always linked to the job. For instance, Senate practice is that positions filled as a result of open competitions can only be filled by candidates who can already meet the language requirements of the position. However, the policy does not take into account whether the position actually requires a bilingual capacity immediately upon appointment.

4.49 Selection tools do not always permit proper evaluation of candidates against set criteria. Most tools, such as written exams or interview questionnaires, are developed internally and are not validated to ensure that they measure what they are supposed to be measuring. Some may be inappropriate. For example, written exams for cleaners are more likely to evaluate their ability to read and write than their ability to clean. As well, in the case of closed competitions there are no reference checks. In open competitions, reference checks are not always performed and even when performed, the check may be inadequate.

4.50 Other staffing practices also raise concerns. For example, the Senate requests "eligibility for secret security clearances" for candidates for constable and corporal positions in the Senate Protective Service. The Senate does not inform candidates of the nature of this clearance process, nor does the Senate request from candidates the basic information to be verified. Another example is that candidates can be rejected on the basis of a physical fitness evaluation test that might not be linked to job requirements. The same physical requirements apply to someone hired for heavy moving, as for a messenger who is not required to deliver a package weighing over 5.4 kilograms.

4.51 There are no performance indicators to evaluate the efficiency of the staffing process. Of staffing actions in 1989-90, 9 percent took more than a year. The estimated average time to staff a position in this small organization, 23 weeks, was more than the 20 week average in the Federal Public Service. Our review indicated that both managers and the Personnel Directorate must accept some responsibility for delays in staffing activities.

Recommendation #11

4.52 The Senate should review and revise its staffing policies, systems, and practices to ensure that they are equitable, mutually consistent, and expeditious.

Classification and Pay

4.53 We expected that:

- the Senate would have systems and practices to ensure that job classifications are internally consistent in order to provide a basis for an equitable system of salary administration;
- job evaluation decisions would be made by persons knowledgeable about the work and the application of job evaluation standards;
- monitoring would ensure that positions remain properly evaluated;
- salaries and benefits would be comparable to relevant jobs in the Federal Public Service, as mandated by the Parliamentary Employment and Staff Relations Act; and
- these programs would be administered consistently and communicated to the employees and managers affected.

Observations:

4.54 **Current systems and practices do not ensure that the evaluation of jobs in the Senate establishes their worth relative to other positions. The Senate does not always determine salaries based on job evaluation results.** Consequently, salary administration may not always be equitable.

4.55 In 1986 the Senate approved a job evaluation plan developed by consultants. This plan was used to evaluate most of the positions in the Senate. In 1988, the Personnel Directorate revised the 1986 plan and reevaluated all previously evaluated positions. However, the results were never approved by the Committee on Internal Economy or implemented.

4.56 It is important to have a uniform basis for evaluating positions. In the Senate there are two different bases -- established in 1986 and 1988 -- thus making comparisons difficult. As well, some positions have not been evaluated. Furthermore, the job evaluation methodology used strongly recommends a thorough review of all evaluations every four or five years to test the overall consistency and currency of the evaluations. This reevaluation is now due, especially in view of the deficiencies identified.

4.57 We do not have assurance that job evaluations are based on accurate descriptions or adequate knowledge of job content. Managers have little involvement in the job evaluation process and employees are not required to sign their job descriptions.

4.58 The Senate does not have a clearly defined salary policy to put into practice the requirement that parliamentary employees receive salary and benefits comparable to relevant jobs in the Federal Public Service as mandated by the Parliamentary Employment and Staff Relations Act. For example, it is not known to what extent the Senate wants to pay its

employees more, less, or as much as other parliamentary bodies or the Public Service, all other factors being considered.

Recommendation #12

4.59 The Senate should conduct a review of its current job evaluation and compensation programs to ensure that:

- **job evaluations establish the relative worth of positions in the Senate, and provide a basis for equitable salary administration; and**
- **compensation in the Senate is comparable to that of similar jobs in the Public Service or other parliamentary bodies.**

Employee and Labour Relations

4.60 Good employee relations foster and contribute to enhanced productivity and good morale.

4.61 We expected that:

- activities in support of collective bargaining would be based upon information collection, analysis and communication with due regard to operational requirements and costs;
- collective agreements and terms and conditions of employment for non-represented employees would be applied in a fair and consistent manner;
- the grievance and adjudication process for unionized and non-unionized employees would be used as a tool for the timely, efficient and effective disposition of disputes; and
- training would be provided on the collective bargaining process, the collective agreement or relevant policies and their application; effective management of the dispute resolution process, and union/management relations.

Observations:

4.62 There are opportunities for significant improvements in labour and employee relations.

4.63 Collective bargaining does not always incorporate adequate information and analysis of operational requirements and costs implications.

4.64 There is no systematic analysis of grievances to identify root causes and potential improvements to either the interpretation of the collective agreements or in management practices.

4.65 Sometimes problems could have been resolved outside the grievance process with proper communication between the employee and supervisor. In 1989, employee relations had deteriorated in one area, to the extent that the Public Service Staff Relations Board suggested the appointment of a mediation officer to assist the Senate and one bargaining agent to develop "a mechanism for discussing and resolving labour relations problems on a continuing

basis". These difficulties are explained, at least in part, by a lack of training in labour relations for managers.

Recommendation #13

4.66 The Senate should:

- **ensure that due regard is given to operational requirements and costs when preparing bargaining positions; and**
- **provide managers with proper training and tools to assume their responsibilities in employee and labour relations.**

Training and Development

4.67 We expected that:

- the Senate would have procedures and practices in place for the professional development and training of its staff to ensure that properly qualified personnel are available for carrying out its duties and responsibilities; and

- a process/mechanism would be in place to identify staff training and development needs consistent with Senate short- and long-term goals and objectives.

Observations:

4.68 There is a need for a greater focus on meeting the operational training and development requirements of Senate personnel. Staff are not receiving the training identified by their managers as necessary to do their job. This is especially true -- and, therefore potentially significant -- in the area of security. While this is critical for security personnel and for matters related to EDP security and employee safety, it also affects other positions.

4.69 The existing reliance on performance appraisals for identifying training needs is insufficient. The existing three-year training plan is not sufficiently based on operational requirements. There is no Senate-wide analysis of training needs identified by management and staff. Nor are training priorities established for the Senate. Even when training needs are identified through the appraisal process, action is not taken. Of the 584 courses identified for staff and management between 1986 and 1990, only 53 were recorded as having been completed.

4.70 Opportunities for cooperation with the House of Commons have been only sporadically pursued. Their greater size means that economies of scale and, thus, cost savings would be probable, as well as access to more services.

Recommendation #14

4.71 The Senate should identify training and development needs, based on operational requirements, at the individual, work group and organizational levels. It should also investigate the feasibility and advantages of integrating some training activities, such as language training, protective services training, and safety and emergency preparedness training with the House of Commons.

Occupational Health and Safety

4.72 We expected that the Senate, as an employer, would:

- identify occupational health and safety hazards; and
- determine means and priorities to minimize these hazards.

Observations:

4.73 **At present, both roles and responsibilities are unclear and split between several parties. The extent to which the Senate is aware of significant health and safety hazards and the need to take corrective actions is unclear.** As a result, fire safety problems associated with the Centre Block and other parliamentary buildings, dating back to the 1960s and early 70s, have remained uncorrected. We could find no evidence that the Senate was notified, on a timely basis, of the major risks in occupational health and safety which it faces.

4.74 The Fire Commissioner of Canada conducted a comprehensive study of the Centre Block in 1973 after a fire, which started in the Senate upholstery shop, required an evacuation of the building. This study listed 18 pages of deficiencies that "in the interests of life safety and protection of property are to be carried out". Many of the deficiencies were noted as having already been identified in four previous reports. Some of these were still unresolved in 1987. Indeed, the Senate was apparently unaware of the major outstanding fire safety issue -- lack of adequate water main pressure. Fire Commissioner tests show that the water main serving the Centre Block is providing less than half of the requirements for the sprinkler system currently in place. As a result there is insufficient water available for interior fire protection in case of a major fire.

4.75 In significant problem areas other than water pressure, appropriate corrective measures have been taken. Thus almost all deficiencies identified by the Fire Commissioner have now been corrected and in some cases additional safety measures are in place. However, these actions sometimes occurred long after the problems were first identified by the Fire Commissioner. Without full knowledge of the risks, the Senate cannot ensure that appropriate corrective or compensatory actions have been taken.

Recommendation #15

4.76 The Senate should clarify its roles and responsibilities relating to liaison with outside agencies to ensure that the occupational health and safety needs of staff are adequately dealt with.

4.77 The Senate should ensure that agencies acting on its behalf keep it fully informed. Moreover, the Senate should ensure that whatever action is taken in response to noted deficiencies, that employee health and safety is adequately protected.

Economy, Efficiency, and Performance Measurement

4.78 We asked two questions:

Are services and activities economically and efficiently organized and delivered? Where appropriate, does management know what performance is expected and whether expected results are achieved?

Are the costs of alternative levels, quality, and sources of goods and services considered?

Observations:

4.79 Most services to Senators are organized with a greater concern for level and quality of service, than for economy or efficiency. Performance standards are most concerned with ensuring the absence of complaints and do not reflect specific standards and levels of service. As a result, the Senate may be missing opportunities for achieving more value for money.

4.80 The Senate has recently undertaken, or plans to undertake, reviews of messenger service, telecommunications, and Parliamentary publications. Although, our audit was completed before the results of these reviews were available, and we cannot, therefore, assess either the recommendations or their implementation, we agree that the reviews were needed. The following areas should also be reviewed with particular attention to how they can be managed with more regard for economy and efficiency:

- cleaning;
- secretarial service; and
- travel.

4.81 We found that substantial progress has already been made in an important area:

- computerization and management information systems.

Messenger Service

4.82 The Senate messenger service has a salary budget of approximately $1.0 million.

4.83 The messenger service provides:

- internal mail distribution, an hourly pick-up and delivery service for Senators' offices and key service areas such as the post office;
- "urgent" messenger services, where the client has requested immediate response;
- pick up and dispatch of courier services;
- personal services for Senators, including:
  - banking services;
  - deliveries to and from facilities within the parliamentary complex, including the tailor shop, dry cleaning depot, convenience stores; and
  - pick-up and delivery of parcels and personal items between Parliament Hill and hotels, apartments, airports and transportation terminals within the National Capital Region.
- other services of a special nature requested by Senators when individually approved by the Senator who is Chairman of the Sub-committee on Accommodation and Facilities.

4.84 Messengers also perform other duties, such as doormen to the Senate Chamber, and microphone operator in committee rooms.

Observations:

4.85 Our analysis indicates that the number of messengers is determined by the need to meet peak demand.

4.86 The level of satisfaction with this service is high. Senators who responded to our survey, and interviews with a sample of Senators' secretaries confirm this.

4.87 The workload of messengers is subject to significant peaks and valleys depending on whether the Senate is in session. When the Senate is in session, the number of calls for messengers increases and, at the same time, the messengers are called on to support the Senate Chamber and the committees.

4.88 The messenger service delivered approximately 40,000 "urgent" messages by hand in 1989, a slight reduction from the 44,000 messages in 1988. The average cost per message, for salary costs alone, was about $8.00.

4.89 We analyzed the operations of the messenger service during a typical week in 1990 when the Senate was sitting. Between 7 and 21 messengers were available each day for urgent messages. We found that the time needed for delivering messages each day was equivalent, on average, to 9 person-days, illustrating that 54 percent of the available messenger time was spent waiting for calls.

4.90 On the day that only seven messengers were available, they did about the same amount of work as the 18 messengers available the previous day. This does not imply that the service is necessarily over-staffed. This example indicates that the Senate is paying a significant price for having messengers available for quick response and for many other duties. Furthermore, during less busy times, (for example, during summer months) the amount of idle time is even greater.

4.91 As with other services, the vast majority of Senators are not heavy users of the service. Sixty-five percent of Senators responding to our survey need a messenger on an urgent basis three or fewer times weekly when the Senate is sitting. The percentage rises to 88 percent

when the Senate is not sitting. On the other hand, a small number of Senators are responsible for a great deal of the demand for the service.

4.92 The Senate recently undertook an operational analysis to determine how the same level of service could be maintained with fewer resources. We note that other legislatures, such as Ontario, spend much less on messenger service, and urgent messages are often delivered by secretaries.

Recommendation #16

4.93 The Senate should review the costs and benefits of providing the current high level of urgent and personal messenger services and should consider adopting a lower level of service, the introduction of caps or limits, cost recovery from Senators' office budgets, and the use of alternate methods of providing such services.

Cleaning

4.94 Cleaning costs about $1.2 million annually. This includes the cost of moving and repairing furniture.

Observations:

4.95 **An analysis of the cost of services provided indicates that the cost of Senate Cleaning Services is high.** According to a consultant's report, a reasonable standard for cleaning offices on Parliament Hill is 2000 square feet per hour, per cleaner. This compares with a standard for a typical office building of 3000 square feet per hour, and for a hospital of 1000 square feet per hour. The Senate averages only 800 to 1000 square feet per hour.

4.96 Cleaning Services has not established standards or levels of cleaning. All areas of the Senate are subject to the same standards and services. Since there is no differentiation between areas for cleaning, all offices receive the same full service provided to Senators. Cleaning practice does not conform to any fully defined level of service.

4.97 Currently, cleaning operations are established at levels set by the requests and complaints of Senators. In the past, if a Senator or staff member placed a request for a particular service or complained about the service received, the correction might be applied to the entire Senate. The level of satisfaction is high and the level of complaints is low. To maintain operations, Cleaning Services has developed check lists for supervisors who review the cleaning and determine whether the service provided is sufficient.

Recommendation #17

4.98 **The Senate should:**

- **review its cleaning policy to determine if differential standards are acceptable; and**
- **improve the productivity of its cleaning operations.**

Senate Publications: Debates, Journals, and Committee Proceedings

4.99 The Senate produces five parliamentary publications:

- Debates -- an edited verbatim record of Senate debates for the previous day's sitting;
- Minutes -- the daily record of Senate proceedings for the previous sitting, and the daily order paper, listing the day's order of business;
- Committee Proceedings -- an edited verbatim and procedural record of Senate committee meetings;
- Bound Debates -- the bound version of the debates, produced after each session; and
- Journals -- the bound version of the Minutes, less the daily order paper.

Observations:

4.100 **The Senate is in the early stages of considering alternative production processes. Many efficiencies and savings are possible. However, the lack of management systems and inadequate co-ordination with government translators and printing services inhibits progress.**

4.101 In the past, the Senate has not aggressively pursued alternative ways of organizing and designing the production process to reduce cost and improve timeliness. The process, as it operates presently, is substantially more outdated than that used by most other legislatures we examined.

4.102 In the last year, the Senate has paid attention to improving this process. This year the Senate signed its first formal contract with the Canadian Government Printing Services. As well, a proposal to replace current Debates reporting techniques with computer-assisted transcription represents a potentially significant reduction in costs.

4.103 The Canadian Government Printing Service estimates that the Senate would reduce its annual printing costs if it adopted an integrated mini-computer based batch composition system where the Senate was responsible for the content and data preparation and Printing Services was responsible for composition, output and printing. Senate management is aware of these alternatives. To date, there has not been an analysis by the Senate of the costs of moving to in-house desk top publishing or, specifically, whether this would yield net savings.

4.104 Other improvements could be made more immediately. At present, the text of Committee Proceedings translated by the Translation Bureau is retyped at the Canadian Government Printing Service before printing. This retyping is not necessary, because the text is originally typed at the Translation Bureau using computers. With relatively little effort, the Senate could save $75,000 to $100,000 annually, and reduce delays, by arranging for the Translation Bureau to send the computer diskettes to the Canadian Government Printing Service.

4.105 We found that many basic management and operational systems and practices are not in place. Some key workload and production data are not routinely collected, for example, records of the hours worked by the staff of Debates. In other cases, such as delays in Committee Proceedings, records are maintained but the data is not analyzed or reported. As a result, it is virtually impossible for management or the Committee on Internal Economy to monitor or demonstrate operational performance.

4.106 We found that, particularly in producing Debates, the Senate has given little regard to matching staff resourcing to fluctuating workloads. We expected to find two strategies for doing this -- the use of a core team of full-time employees, augmented by part-time and casual employees during workload peaks; and strategies to use full-time employees for other tasks during periods of little workload. Neither strategy has been pursued by the Senate to any great extent. Full-time salaried reporters and transcribers have worked fewer than 150 days in recent years, and sometimes less than 100 days. Some days they work long hours but, without records of the hours worked, it is not possible to determine the hours staff work annually or the savings that would result from better matching of staff to workload peaks.

4.107 Co-ordination and communication is inadequate. Senate Committee Proceedings take 30 percent longer to publish than those of the House of Commons. With respect to turnaround times, there are no agreements between the Senate and the Translation Bureau or Canadian Government Printing Service. As well, procedures are inadequate to alert the Translation Bureau or Canadian Government Printing Service in advance of the arrival of material to be translated or printed.

Recommendation #18

4.108 The Senate should develop a plan for future enhancements to its publication process. More immediately, improvements should be made in key management and operational systems, to improve timeliness and reduce costs.

Computerization and Management Information Systems

4.109 The Senate has, since 1987, followed a reasonable process to determine and satisfy the information technology requirements of Senators' offices. The Senators' information requirements were satisfied by making the House of Commons video and data (OASIS) network available in their offices and by supplying micro-computers with word processing and other specialty software for the staff. Currently, efforts are under way to increase the efficiency of the system, reduce system response time and enhance system access for users.

4.110 For administration staff, a process was set in motion in July 1989 to determine computing and system needs. The process was primarily driven by finance and materiel management needs. The request for proposals and the contracting process were appropriate and the initiative received support and useful input from the Committee on Internal Economy.

Observation:

4.111 These support systems, when implemented, should allow the Senate to control and report expenses and performance much better than at the present. It will, for instance, be possible to generate reports for each directorate and each Senator. This will enable the Senate to report Senate expenses simply and at little additional cost.

4.112 However, the Senate has a limited number of internal resources available to integrate and implement an information technology strategy. The Senate has not established a clear strategy that it intends to pursue. During our audit, the only permanent resource assigned to information technology was the network systems administrator. No one is clearly responsible for the future of information technology. A separate annual budget has not been set aside to maintain and enhance the current equipment in years to come. Thus, follow-on planning activities need to be initiated.

4.113 Senate management has not performed an analysis of threats such as computer viruses, unauthorized system access and other environmental threats to the Senate's electronic data and computer system. Therefore, the Senate has not been apprised of the risks and is unnecessarily vulnerable to loss of information or disruption to its computer systems. The current financial system is particularly vulnerable because all the controls reside with one person. There have been minimal information security awareness initiatives in the Senate.

Recommendation #19

4.114 The Senate should establish a well-defined organizational focus to take functional responsibility for information technology, including the assessment of risks and contingency planning.

Operation of Senators' Offices

4.115 We examined the means used by the Senate to ensure that Senators' offices are managed with due regard for economy and efficiency. We did not examine the management of any individual Senator's office.

Observation:

4.116 Senators have few incentives to manage the expenses of their offices with due regard for economy and efficiency.

4.117 With research expenditures, which are limited to $50,000, Senators have an incentive to manage these expenses with due regard, and even to share facilities and results with one another. However, with other major expense categories -- travel, telecommunications, and salaries for secretarial assistance, there is no such incentive, either because there are few or no limits and/or the costs are borne by the Senate as a whole.

4.118 We examined how the other major expense items for Senators' offices -- travel, telecommunications, and secretarial services -- are managed.

Travel

4.119 Senate expenditures on travel are about $3 million per year.

Observation:

4.120 **For Senators' travel, we found no evidence the Senate has taken advantage of the widely available savings from engaging a travel agency.** Such an arrangement is used in the House of Commons and saves significant amounts of money, as well as saving on messenger traffic, secretarial time, and so forth. We estimate the Senate's potential savings, based on the experience of other organizations, would be about five percent of the total travel budget. A travel agency was engaged for committee travel, but we could find no evidence of tendering to obtain the best possible arrangment.

4.121 We calculate that the Senate could have saved between one to three percent of its travel budget by retaining and, where possible, using frequent flyer travel points "for the service of the Senate."

Recommendation #20

4.122 **The Senate should seek competitive bids to establish an on-premises travel agency to service its travel requirements.**

4.123 **Frequent flyer points earned on travel paid for by the Senate should be retained by the Senate for travel "for the service of the Senate".**

Telecommunications

4.124 1989-90 expenditures for telecommunications were $1.2 million. About $200,000 of this was spent by staff and the rest by Senators.

Observation:

4.125 **There are no Senate verification processes or internal controls to permit an independent review of the charges received from the Government Telecommunications Agency (GTA).** For example, with respect to GTA calls, neither Senators nor staff are provided with sufficiently detailed information to enable them to certify the correctness of the calls. On the other hand, with respect to Bell Canada accounts which provide call detail, we did observe some Senators reimbursing for their personal calls.

4.126 We examined several months of telecommunications expenditures. The largest bills of over $2000 per month represent charges for making long distance phone calls, on the government calling card, for about four hours every weekday during the month. Although we only saw bills by account number, we identified 11 Government Telecommunications Agency account numbers of Senators which accounted, in total, for an average of over 30 percent of the Senate's Government Telecommunications Agency calling card expenditures. The level of expenditures may have been appropriate; however, the lack of detail make this impossible to verify.

4.127 The policy passed by the Committee on Internal Economy in 1990, places no restrictions whatsoever on what telecommunications charges the Senate will pay for. The policy states that a Senator can give the GTA and Bell Canada calling cards to any family or staff member and that calls can be made anywhere in the world. Neither the telecommunications officer nor the Finance Directorate have any authority or guidelines against which they can

question the expenses incurred. An arbitrary warning limit for monthly expenses of $2000, used for a time, is no longer used. Therefore, the telecommunications officer does not question any level of telephone expense.

Recommendation #21

4.128 The Senate should establish controls to ensure that telecommunications expenses are incurred for Senate business. To facilitate the establishment of controls, Senate telecommunications policy should be revised so that Government Telecommunications Agency and Bell Canada calling cards are used only by individuals on Senate business.

4.129 The Senate should establish incentives which will encourage Senators to use telecommunications facilities with due regard for economy.

Senators' Secretaries

4.130 In the 1990-91 budget, almost all of the 86 secretaries were at the maximum salary for their level. Many also received a bilingual bonus of $800 or more. The budget for secretaries and related temporary help in 1991-92 will be about $4 million. This is almost 9 percent of the Senate's budget. Most Senators have a single dedicated secretary, although, as of 1 August 1990, eight Senators have made arrangements to share four secretaries.

Observation:

4.131 Current rules governing the employment of Senators' secretaries provide no incentive to Senators to manage secretarial resources with due regard for economy and efficiency because the cost of secretarial support is borne by the Senate rather than by the Senators.

4.132 Senators' secretaries' salaries have increased at nearly twice the rate of most Senate employees, a compounded rate of 8.6 percent since 1987. This was in spite of a 1986 consultant's report suggesting that Senators' secretaries were one of the overclassified occupational groups in the Senate.

4.133 Senators' secretaries are employees of the Senate. A Senator can decide whether an individual is hired. Senators, having chosen their secretary are, in general, very satisfied with their choice. For secretaries hired before 1985, the Senate, as employer, has an obligation to the person if the Senator changes his or her mind, retires, or dies. For those hired after this date, the Senate's obligations as employer are more limited. The Senate has not yet acted on a proposal to define its obligations to secretaries hired before 1985.

4.134 Senate administration confirmed that some Senators' secretaries are related to the Senator. This is inconsistent with the spirit of the Parliament of Canada Act which states that a Senator cannot have a direct or indirect interest in a contract funded with public money.

4.135 Senators' secretaries do not all receive performance appraisals or follow all of the controls imposed on other Senate employees.

Recommendation #22

4.136 The Senate should provide Senators with incentives to manage their secretarial resources with due regard for economy and efficiency. At the same time, a policy should be established so that conflict of interest situations are avoided.

A Global – and Transparent – Budget for Senators' Offices

4.137 After examining the controls for the management of Senators' offices, we concluded that the current structures do not provide Senators with adequate incentives to manage their offices with due regard for economy and efficiency.

Recommendation #23

4.138 In order to provide Senators with additional incentives to manage their offices with due regard for economy and efficiency, and to provide greater flexibility in the organization of their offices, the Senate should establish global budgets for Senators' offices to cover travel, telecommunications, research and secretarial expenses. Details of the expenditures of these budgets should be reported publicly, as recommended elsewhere in this report.

4.139 In establishing the size of the budget, the Senate should not set the figure at the level of the highest users. Rather, a normal entitlement should be established annually for each region, adjusted for changes in telecommunications charges, air fares, and salaries, among Senators from that region. Senators, with special requirements, wishing to exceed the norm by up to a specified percentage, should make a budget application to the Committee on Internal Economy.

4.140 As well, the Senate should provide guidelines and management systems for procurement, contracting, staffing and pay, to assist Senators to manage these budgets in a manner which ensures that the funds are expended for the service of the Senate and with due regard for economy and efficiency.

Quality and Level of Service

4.141 Many Senate employees say that service to Senators is the "raison d'être" of Senate administration. In some areas of Senate administration, there are reasonable means for ascertaining Senator satisfaction. Basically a record, sometimes informal, is kept of complaints, and, wherever possible, these are addressed. There has never been a formal survey, such as the one we conducted. We did this to help answer the question:

Does management provide services which meet Senators wants and needs?

Observation:

4.142 According to our survey, most services meet or exceed Senators' expectations. However, a small number of Senators are dissatisfied with certain services and a somewhat larger number find that the services "usually", but not always, meet their expectations.

4.143 There is especially high satisfaction with the non-professional services which involve direct day-to-day personal contact such as secretarial, security, messengers, and cleaning.

4.144 Some of the skilled occasional services such as furniture refinishing (the Senate has many old pieces of furniture), framing, and the barber also received high ratings. The interesting feature of this result is that the furniture refinishers, who have a backlog of several months, which several Senators mentioned in interviews as a minor irritant, received only one negative rating.

4.145 Two services not provided by the Senate, translation and the Parliamentary Restaurant, received the lowest ratings in our survey. To the degree that the Senate receives these services "free", its ability to improve the services is less.

Recommendation #24

4.146 Senate management should periodically examine the roles and operations of services, focussing on the appropriate balance between quality of service and costs.

4.147 We have observations on two other services.

Committee Clerks

4.148 Senate committees are provided with various forms of administrative, procedural, research, and logistic support. Administrative, logistic, and procedural assistance is the responsibility of the committee clerk.

4.149 In addition to analysing the survey results, we interviewed most committee clerks and several committee chairmen as well as reviewing key documents and making comparisons with other legislatures. We also examined the performance appraisals of clerks because we expected to see the involvement of committee chairmen in their appraisals. However, we found that Senators do not have a formal role in the appraisal of the clerks who work for them.

Observation:

4.150 The performance of clerks received generally positive reviews. However, several Senators believe that the performance of clerks sometimes falls short of their expectations.

4.151 The explanation lies in the fact that different chairmen have different expectations of a committee clerk. Some expect clerks to perform only the basic tasks described in their job description -- attending to the administrative, procedural and logistic details of committees. Others -- those Senators who were most often critical of certain clerks -- expect a clerk to go beyond these basic duties in order to provide what could be described as more "executive"

duties. One chairman, as an example, expects a clerk to be knowledgeable about Senators' views on matters before the committee and to advise the chairman accordingly.

4.152 These varying expectations are at the heart of an ongoing debate within the Senate about the role of committee clerks -- should the committee clerk function be modified to have clerks fill these broader roles? There are arguments on both sides of the question. The outcome of this debate will have far-reaching effects on the function -- for this reason the matter requires a resolution without delay.

4.153 One such effect would be on professional and career development. In recent years, the Senate has made increasing use of staff interchanges with the House of Commons and other legislative bodies. The value of these interchanges would increase if the role of clerks were broadened.

4.154 A second effect would be on the use of support staff by clerks. We noted that a number of the administrative tasks now done by clerks could be delegated to more junior staff working under their direction, thereby freeing the clerks to undertake more "executive" duties.

4.155 A third effect would be on the role of the committee researcher. Some committee chairmen use the researcher to perform duties beyond those directly related to subject matter research.

Recommendation #25

4.156 The Senate should conduct a fundamental review of the position of committee clerk assessing whether the allocation of responsibilites between clerks, support staff, and researchers is optimal.

Information Services

4.157 Information Services produces press clippings, a Handbook for Senators, and responds to media and public requests for information. Its budget for 1990-91 is $388,000. This is not a large amount, but given the visibility of the Senate, it is an activity which can have an impact on how the Senate is perceived. Recently, the Senate created a new position of Director of Information Services.

Observation:

4.158 The Senate has not developed an information policy to guide the operations in Information Services.

4.159 Information Services has assumed the role of identifying what should be done to inform the public and media about the activities, programs and objectives of the Senate.

4.160 Analyses have not been conducted by Information Services to determine either the requirements of the public and media, or of the Senate. For instance, about 18 percent of the Senators who responded to our questionnaire, are dissatisfied with some main products of this service -- the clipping service, and the Senators' Handbook. Information Services has not determined whether its current operations and activities are having positive or negative results, or whether expenditures promote a better understanding of the Senate.

4.161 We expected to find that plans for Information Services would take into consideration expected future requirements of the service. However, we found that work plans have not been prepared. All operations focus on meeting immediate requests and traditional services such as preparing clippings, lists, or information kits. Information Services staff believes that Senate visibility has improved greatly due to its media and public liaison efforts. However, Information Services has not determined its focus or whether priorities should be internal to the Senate or externally oriented.

Recommendation #26

4.162 The Senate should define a clear policy for Information Services, and determine user needs.

Security Services in the Senate

4.163 There has never been an incident in the Senate in which a breach of security led to serious injury or loss of life. It could, therefore, be possible to conclude that Senate security is adequate. However, in our view, this conclusion is not warranted. The Senate shares a number of buildings with the House of Commons. This fact can place demands on Senate Protective Services outside of its internal operations (i.e., the Senate could be affected by security threats to the House of Commons). Effective security is only possible if the two security services can coordinate their operations. We will re-examine Senate security after we have completed the House of Commons audit.

During this audit we asked:

Is the provision of security to the Senate appropriately designed and delivered?

Observations:

4.164 Senators are, according to our survey, generally satisfied with the quality of the Senate Protective Service.

4.165 There are, however, matters which require attention:

- **a well-defined policy based on a comprehensive and up-to-date threat assessment for Senate security is lacking;**
- **current arrangements with other security agencies do not ensure a co-ordinated and appropriate response to emergency situations; and**
- **the criteria for staffing, training and operations may not be appropriate.**

4.166 The Senate has already begun to address these matters. During the course of our audit, the Senate contracted for a major review of security services. This formed the basis for decisions taken by Internal Economy after our audit was completed, to refurbish guard posts, relocate Protective Service offices and the operations centre, and to prepare, in due course, a mission statement for the security service, and a plan for improved training. When implemented, many of these decisions will be broadly consistent with some of the recommendations made in paragraph 4.178 of this report. As well, the authorized number of person years of Protective Services was increased by 14 percent.

4.167 **Policy and mandate issues:** The Senate Protective Service Orders define its function as to provide maximum protection to the Senate and its occupants, while public access is to remain "paramount". However, the Senate has not defined what constitutes "maximum protection". These are competing objectives which may require the Senate to make serious trade offs.

4.168 The operations of the Senate Protective Service have not systematically incorporated threat and risk assessments. This is noteworthy because a risk assessment, accepted by the Senate, should form the basis of all ongoing Senate Protective Service activity. Extra vigilance is, nevertheless, ordered in response to immediate and specific threats or risk situations.

4.169 Security operations are limited in their ability to control physical security because of Senate practice that identification cards do not have to be worn and visitors do not have to sign-in or be escorted. In the context of conflicting goals, security operations endeavour to provide a degree of protection. The Orders upon which these operations are based have not been approved by the Senate or the Committee on Internal Economy. Likewise, the Senate has not formally established levels of security.

4.170 Without formal approval of Senate Protective Service policy and operations, both senior management and the Committee on Internal Economy lack criteria against which to judge whether the Senate Protective Service is meeting the needs and demands of the Senate and providing the appropriate level of security. Without this kind of direction, the Senate Protective Service cannot plan future operations with an objective of establishing an optimal security service.

4.171 In fact, it is not clear who is in charge. The Senate Protective Service appears to act on the authority of the Speaker of the Senate, through the Gentleman Usher of the Black Rod. Apart from long standing custom within the Senate chamber itself, we could find no documentation that the Speaker has this authority or, if he has, that he has delegated it so Senate Protective Service can respond in a timely and appropriate fashion in emergencies. Given the Senate's delegation of administrative matters to the Committee on Internal Economy, there is understandable confusion about who is ultimately responsible for security matters.

4.172 There is no legal basis for parliamentary employees to have security clearances. Senate Protective Service personnel are tasked with the security of Senate and Senators' property, which may include sensitive material. As security personnel, they are given access to all areas of the Senate precinct. There should be no risk posed to the Senate from persons hired to provide security; however, the Senate has no formal process through which to ensure this. Indeed, the Senate does not have a personnel security policy for either its security staff or its other personnel. There is no definition of the security status required for Protective Service employees or any other employees from which to determine whether full security clearances are necessary or whether reliability and other checks would be appropriate to meet the Senates security needs. At present, Protective Service employees are required to be eligible for a secret level clearance. There is no legal means of checking an individual's eligibility for that clearance.

4.173 **Coordination issues: Lack of clearly defined coordination between security groups may result in risks to the Senate.** The lack of clear co-ordination in roles and authorities, training and exercises may create confusion or misunderstanding when the Senate Protective Service is required to co-ordinate emergency response operations with the House of Commons and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP).

4.174 The House of Commons Security Service and the Senate Protective Service conduct independent operations. The Senate has a separate communications network, separate radio codes and frequencies, and separate training operations. We found no evidence of Hill-wide exercises to co-ordinate operations. The two sides have the capability of co-

ordinating activities through their operations centres and, in the event of an emergency such as fire or terrorist activity, each side would rely on the operations centre of the other to keep it informed.

4.175 In the event of a dignitary visiting Parliament, each security force retains sole responsibility for security in its respective jurisdiction. This can result in the Senate Protective Service providing a different level of security from that provided by others for the same event.

4.176 The hostage-taking incident aboard a bus, that took place on 7 April 1989, provided an illustration of how the communications between Senate security and House of Commons security operated during an emergency situation, where the potential for injury to building occupants was a possibility. The evacuation of the Senate precinct occurred later than the House of Commons. Chronologies prepared by both security staffs detail response times and show that the House of Commons began evacuating the Centre Block, West Block and East Block before the Senate so acted. The Senate reported that it did not begin evacuations until after receiving confirmation from House of Commons security to evacuate all buildings. This began approximately forty-five minutes after the House of Commons had already started.

4.177 **Operational issues**: Comparison of the job descriptions of the Senate Protective Service employees and the Canadian General Standards Board Standards for Security Guards shows that the Senate has not stipulated that the Senate Protective Service employees are to provide all the services expected of a security guard operation -- crowd control, arrest and detainment within legal limits, prevention of theft and vandalism, knowledge of dealing with different cultures, knowledge of dealing with the handicapped, or maintaining pass and visitor log books. Despite this serious omission, Senate Protective Service employees are required to deal with these events, and do not receive adequate formal training for many of these duties.

4.178 In the past, individuals and packages that have disturbed Senate operations have entered the public and private areas of the Senate. The Senate Protective Service does not have a process for maintaining control of persons who enter the Senate precinct. Senate Protective Service employees are limited by law in the action they can take without prior authority or instruction. While Senate access control is for the Senate to decide, we note that it can have a practical effect on the level of security the Senate Protective Service is able to provide.

Recommendation #27

4.179 **The Senate should:**

- **establish a mandate for security and associated operational plans based on a comprehensive and up-to-date threat assessment;**
- **examine the requirement for a personnel security policy;**
- **establish a clear chain of command, with appropriate contingency provisions for Senate premises generally, and for the Chamber itself;**
- **reassess and formalize coordination and liaison relations with other Parliament Hill security agencies;**
- **review training requirements and consider engaging in joint training exercises with the House of Commons; and**
- **assess costs and benefits of meeting security needs through a joint service with the House of Commons.**

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

3 November 1989

The Honourable Romeo LeBlanc, P.C.
Chairman,
Senate Committee on Internal Economy,
the Budgets and Administration
The Senate
Ottawa

Dear Senator LeBlanc,

Further to our exchange of letters of last July and August and to the subsequent discussions between our officials, I am writing to outline the parameters of a comprehensive audit of the Senate that I would propose to you and your colleagues.

I understand that the first two components of a comprehensive audit -- the attest and authorities audits -- will not cause you any difficulties because they have been undertaken in the Senate by my Office for some years now. In fact, the attest component will continue to be dealt with as it has been in the past and will not form part of the audit I am now proposing to you. With respect to the authorities and the economy, efficiency and effectiveness components of the comprehensive audit, I would intend that they apply exclusively to the administrative support systems of the Senate.

By administrative support systems, I mean those functions for which the Clerk of the Senate is responsible, including the provision of support to committees, the Senate itself as well as to senators' offices. As concerns the latter, the audit scope would include the services provided by the Senate and the rules approved by the Senate respecting the use of those services. In order to undertake the foregoing, it will be necessary for us to develop an understanding of the operations of the offices of senators. However, as my interest is in the administrative policies, practices and controls which govern the provision of services to the offices of senators, I would not intend to comment on the management of any individual senator's office.

In order to avoid any possible misunderstanding, I should like to state quite clearly that my audit would in no way concern itself with the constitutional or legal role of the Senate as the Upper House of Parliament, the role of its committees or the role of senators as members of the Senate. As well, I would not review the procedural aspects of the Senate except to the extent required to obtain an understanding of their relationship to administrative practices. Further, as is the standard procedure for my Office, the audit would not concern itself with any public policy issue.

I should like to address one last issue: the method of reporting the results of my audit of the Senate. As you will be aware, the Auditor General Act gives me the discretion to determine what is of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons. Given the constitutional positions of the two Houses of Parliament and the acceptance by both of the view that the internal affairs of each is the exclusive concern of the House concerned, I consider that my report on the audit of the Senate may exclusively be directed to such authority of the Senate as you may wish to indicate.

On one last point, I should like to mention that the audit is likely to take approximately one year to complete, from the time my Audit Principal is given the go-ahead to the dispatch of my final report.

I hope the above suggests an audit approach that is acceptable to you and your colleagues. I look forward to hearing from you.

Cordially yours,

Raymond Dubois, F.C.A.
Deputy Auditor General
for the Auditor General of Canada

RBF/jmr

THE SENATE OF CANADA

STANDING COMMITTEE ON INTERNAL ECONOMY, BUDGETS AND ADMINISTRATION

LE SÉNAT DU CANADA

COMITÉ PERMANENT DE LA RÉGIE INTERNE, DES BUDGETS ET DE L'ADMINISTRATION

OTTAWA
K1A 0A4

November 23, 1989

Mr. Kenneth Dye
Auditor General of Canada
240 Sparks Street
11 Floor, West Tower
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Dear Mr. Dye:

Thank you for your letter of November 3, 1989 with regard to your proposal to do a comprehensive audit of the Senate.

Your letter was tabled in the Senate on November 8, 1989 and the Senate agreed to the substance of your letter.

I look forward to hearing from you from time to time as your audit progresses.

Yours sincerely,

Hon. Roméo LeBlanc
Chairman, Standing Committee on
Internal Economy and Administration

Programs by Activity

Source of authorities									Disposition of authorities			
Available from previous years	As shown in Main Estimates	As shown in Supplementary Estimates	Adjustments and transfers: Transfers between ministries	Adjustments and transfers: Transfers within this ministry	Adjustments and transfers: Statutory adjustments	Adjustments and transfers: Amounts credited to the vote	Total available for use		Used in the current year	Variance under or (over)	Available for use in subsequent years	Used in the previous year
$	$	$	$	$	$	$	$		$	$	$	$
								The Senate				
								Operating				
...	10,651,500	...	...	...	(87,652)	...	10,563,848	Political Officers of the Senate and other Members of the Senate	10,563,848	...	...	10,173,103
...	1,500,000	...	...	213,000	...	...	1,713,000	Officers in the service of the Senate	1,672,768	40,232	...	1,531,969
...	10,768,000	...	...	(577,000)	...	...	10,191,000	Administration	9,929,515	261,485	...	9,667,895
...	6,308,000	...	...	(455,000)	...	...	5,853,000	Legislative services and committees	5,337,579	515,421	...	4,875,031
...	5,997,000	...	...	351,000	...	...	6,348,000	Building services	6,112,343	235,657	...	5,726,963
...	35,224,500	...	...	(468,000)	(87,652)	...	34,668,848	Total—Operating	33,616,053	1,052,795	...	31,974,961
								Capital				
...	222,000	...	...	528,000	...	...	750,000	Administration	731,134	18,866	...	320,274
...	420,000	...	...	10,000	...	...	430,000	Building services	421,045	8,955	...	333,737
...	642,000	...	...	538,000	...	...	1,180,000	Total—Capital	1,152,179	27,821	...	654,011
								Transfer payments				
...	298,500	...	...	...	(97,450)	...	201,050	Political Officers of the Senate and other Members of the Senate	201,050	...	...	249,790
...	861,000	...	...	(70,000)	...	...	791,000	Administration	721,546	69,454	...	601,334
...	1,159,500	...	...	(70,000)	(97,450)	...	992,050	Total—Transfer payments	922,596	69,454	...	851,124
								Program Summary				
...	10,950,000	...	...	...	(185,102)	...	10,764,898	Political Officers of the Senate and other Members of the Senate	10,764,898	...	...	10,422,893
...	1,500,000	...	...	213,000	...	...	1,713,000	Officers in the service of the Senate	1,672,768	40,232	...	1,531,969
...	11,851,000	...	...	(119,000)	...	...	11,732,000	Administration	11,382,195	349,805	...	10,589,503
...	6,308,000	...	...	(455,000)	...	...	5,853,000	Legislative services and committees	5,337,579	515,421	...	4,875,031
...	6,417,000	...	...	361,000	...	...	6,778,000	Building services	6,533,388	244,612	...	6,060,700
...	37,026,000	...	...	...	(185,102)	...	36,840,898	Total Program—Budgetary	35,690,828	1,150,070	...	33,480,096
								House of Commons				
								Operating				
...	113,670,000	...	...	2,175,000	1,822,149	...	117,667,149	Members of the House	117,122,296	544,853	...	111,598,115
...	29,783,000	...	...	(1,425,000)	...	...	28,358,000	Procedural services	24,196,355	4,161,645	...	20,583,930
...	26,339,000	...	...	(548,000)	...	...	25,791,000	Building services	27,064,963	(1,273,963)	...	27,644,275
...	30,590,000	...	...	548,000	...	...	31,138,000	Administration	31,292,271	(154,271)	...	31,720,519
...	200,382,000	...	...	750,000	1,822,149	...	202,954,149	Total—Operating	199,675,885	3,278,264	...	191,546,839

Transfer Payments

Source of authorities								Disposition of authorities			
Available from previous years	As shown in Main Estimates	As shown in Supplementary Estimates	Adjustments and transfers: Transfers between ministries	Adjustments and transfers: Transfers within this ministry	Adjustments and transfers: Statutory adjustments	Total available for use		Used in the current year	Variance under or (over)	Available for use in subsequent years	Used in the previous year
$	$	$	$	$	$	$		$	$	$	$
							The Senate				
							Grants				
							Political Officers of the Senate and other Members of the Senate				
							(S) Officers and Members of the Senate—Pensions to retired senators				
...	298,500	...	...	...	(97,450)	201,050		201,050	...	...	249,790
							Administration				
...	591,500	...	...	(70,000)	...	521,500	Grants to parliamentary associations	483,546	37,954	...	506,881
...	**890,000**	...	...	**(70,000)**	**(97,450)**	**722,550**	**Total—Grants**	**684,596**	**37,954**	...	**756,671**
							Contributions				
							Administration				
							Expenses of delegates attending inter-parliamentary conferences and expenses connected with visits of delegates to and from other legislatures				
...	269,500	...	...	...	...	269,500		238,000	31,500	...	94,453
...	**269,500**	...	...	...	...	**269,500**	**Total—Contributions**	**238,000**	**31,500**	...	**94,453**
							Program Summary by Activity				
...	298,500	...	...	...	(97,450)	201,050	Political Officers of the Senate and other Members of the Senate	201,050	...	...	249,790
...	861,000	...	...	(70,000)	...	791,000	Administration	721,546	69,454	...	601,334
...	**1,159,500**	...	...	**(70,000)**	**(97,450)**	**992,050**	**Total Program**	**922,596**	**69,454**	...	**851,124**
							House of Commons				
							Grants				
							Procedural services				
							Grants to parliamentary and procedural associations				
...	1,404,000	...	...	...	...	1,404,000		1,149,456	254,544	...	1,209,639
...	**1,404,000**	...	...	...	...	**1,404,000**	**Total—Grants**	**1,149,456**	**254,544**	...	**1,209,639**

PARLIAMENT
The Senate

Statement of indemnities, allowances and travel expenses paid in 1989-90

Honourable Members of The Senate	Indemnities	Expense allowances	Travel expenses	Office expenses
	$	$	$	$
Adams W	60,525	9,575	38,454	2,502
Andersen M	60,525	9,575	6,929	217
Argue H	60,525	9,575	31,354	44,150
Asselin M	60,525	9,575	24,285	2,500
Atkins N K	60,525	9,575	21,444	9,974
Austin J	60,525	9,575	47,775	3,039
Balfour J	60,525	9,575	19,757	10,387
Barootes E W	60,525	9,575	45,352	4,367
Bazin J	41,290	6,537	20,462	4,545
Beaudoin O	60,525	9,575	3,611	29,595
Bélisle R	60,525	9,575	8,557	32,835
Bell A E H	40,000	6,307		
Bielish M	60,525	9,575	19,207	4,507
Bolduc R	60,525	9,575	15,716	838
Bonnell L	60,525	9,575	19,718	2,151
Boss P	60,525	9,575	18,268	2,108
Buckwold S L	60,525	9,575	34,292	829
Chaput-Rolland S	60,525	9,575	11,524	13,400
Charbonneau G	60,525	9,575		30,095
Allowance as Speaker of the Senate	30,150			
Cochrane E	60,525	9,575	35,931	49,025
Cogger M B	60,525	9,575	12,768	22,569
Cools A	60,525	9,575	32,375	42,383
Corbin E	60,525	9,575	14,239	33,566
Croll D A	60,525	9,575	9,235	2,525
Davey K	60,525	9,575	15,663	13,715
David P P	60,525	9,575	6,712	
De Bané P	60,165	9,215	25,558	46,099
Denis A	60,525	9,575	4,236	
Doody C W	60,525	9,575	27,714	
Allowance as Deputy-Leader of the Government	14,100			
Doyle R J	60,525	9,575	4,588	1,154
Everett D D	60,465	9,515	26,936	
Fairbairn J	60,525	9,575	54,990	30,077
Flynn J	60,525	9,575	14,639	
Frith R	60,525	9,575	13,628	
Allowance as Deputy-Leader of the Opposition	8,875			
Gigantès P D	60,525	9,575	18,512	54,692
Graftstein J S	60,285	9,335	11,956	656
Graham B A	60,525	9,575	40,308	7,316
Guay J P	60,525	9,575	32,747	3,551
Haidasz S	60,525	9,575	24,693	3,623
Hastings E	60,525	9,575	55,037	23,903
Hays D P	60,525	9,575	37,870	2,802
Hébert J	60,525	9,575	16,392	51,721
Hicks H D	56,018	8,864	21,263	
Kelly W M	60,525	9,575	22,090	37,488
Kenny C	60,525	9,575	24,957	44,875
Kirby M	60,525	9,575	26,083	28,331
Kolber L	59,805	8,855	9,070	2,542
Lang D A	59,865	8,915	2,284	9,000
Lawson E M	60,525	9,575	14,883	
Leblanc F	60,525	9,575	7,645	12,727
Leblanc R	60,525	9,575	36,392	14,430
Lefebvre T	60,525	9,575	9,407	10,199
Lewis P D	60,525	9,575	24,015	72
Lucier P	60,525	9,575	34,012	3,570
MacDonald F	60,525	9,575	18,311	14,457
Macdonald J M	60,525	9,575	15,401	9,000
MacEachen A J	60,525	9,575	15,914	6,869
Allowance as Leader of the Opposition	22,475			
Macquarrie H	60,525	9,575	22,766	29,651
Marchand L	60,525	9,575	48,596	13,200
Marsden L	60,525	9,575	35,794	12,062
Marshall J	60,525	9,575	26,561	40,756
McElman C	60,525	9,575	9,328	
Molgat G L	60,525	9,575	36,601	24,394
Molson H de M	59,805	8,855	1,634	
Muir R	60,525	9,575	17,810	11,098
Murray L	60,525	9,575	2,349	630
Neiman J	60,525	9,575	24,148	2,006
Nurgitz N	60,525	9,575	38,702	99
Olson H A	60,525	9,575	44,009	4,159
Ottenheimer G	60,525	9,575	29,251	8,387
Perrault R J	60,525	9,575	39,789	5,244
Petten W J	60,525	9,575	24,558	
Allowance as Opposition Whip	4,625			
Phillips O H	60,525	9,575	21,831	19,749
Allowance as Government Whip	7,150			
Pitfield P M	59,865	8,915		11,117
Poitras J M	60,525	9,575	19,317	6,160
Riel M	60,525	9,575	6,054	2,320
Rizzuto P	60,525	9,575	3,592	3,624
Robertson B M	60,525	9,575	28,667	7,000
Robichaud L J	60,525	9,575	15,453	14,088
Roblin D	60,525	9,575	27,094	161
Roseter E	60,525	9,575	27,302	5,292
Sherwood C B	60,525	9,575	4,995	10,000
Simard J-M	60,525	9,575	14,677	9,777
Sparrow H O	60,525	9,575	20,850	8,109
Spivak M	60,525	9,575	40,697	42,014
Stanbury R J	60,525	9,575	18,174	11,564
Stewart D G	60,525	9,575	5,487	
Stewart J B	60,525	9,575	21,087	593
Stollery P	60,525	9,575	23,872	14,116
Thériault L N	60,525	9,575	51,819	10,882
Thompson A	60,525	9,575		
Tremblay A	60,525	9,575	19,475	30,046
Turner C	60,525	9,575		609
Van Roggen G	60,525	9,575	21,661	9,000
Walker D	29,833	4,724	4,559	
Watt C	60,525	9,575	24,196	15,000
Wood D	60,525	9,575	12,596	8,502
	5,879,921	913,487	2,040,290	1,172,385

Program by Activities

(thousands of dollars)	1990—91 Main Estimates				1989—90 Main Estimates
	Budgetary			Total	
	Operating	Capital	Transfer payments		
Political Officers of the Senate and other Members of the Senate	10,277	.....	249	10,526	10,950
Officers in the Service of the Senate	2,189	.....	.....	2,189	1,500
Administration	11,262	184	775	12,221	11,851
Legislative Services and Committees	6,383	.....	.....	6,383	6,308
Building Services	6,873	1,909	.....	8,782	6,417
	36,984	2,093	1,024	40,101	37,026

Transfer Payments

(dollars)	1990—91 Main Estimates	1989—90 Main Estimates
Grants		
Political Officers of the Senate and other Members of the Senate		
(S) Pensions to retired Senators (R.S., 1985 c. M-5)	249,000	298,500
Administration		
Grants to Parliamentary Associations	527,500	591,500
Total grants	776,500	890,000
Contributions		
Administration		
Expenses of delegates attending inter-parliamentary conferences and expenses in connection with visits of delegates to and from other legislatures	247,400	269,500
Total contributions	247,400	269,500
Total	1,023,900	1,159,500

Budgetary Main Estimates by Standard Object of Expenditure

Department or agency (thousands of dollars)	Personnel	Transportation and communications	Information	Professional and special services	Rentals	Purchased repair and maintenance	Utilities, materials and supplies	Construction and/or acquisition of land, buildings and works	Construction and/or acquisition of machinery and equipment	Transfer payments	Public debt charges	Other subsidies and payments	Less: Revenues credited to the vote	Total net expenditures
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(1-13)
Labour														
Department	120,288	4,650	2,176	18,184	324	702	1,655	.....	665	136,760	.....	1,055	40,800	245,659
Canada Labour Relations Board	6,276	852	110	554	160	60	154	.....	6	.....	.....	9	.....	8,177
Canadian Centre for Occupational Health and Safety	7,726	1,155	733	320	55	201	260	216	.....	.....	.....	.....	5,333	5,333
National Defence														
Department	5,501,891	628,650	36,257	722,616	98,388	795,519	1,313,051	285,419	2,307,669	616,683	.....	56,161	357,304	12,005,000
Emergency Preparedness Canada	6,074	2,919	264	1,638	343	122	195	.....	830	6,676	.....	423	.....	19,484
National Health and Welfare														
Department	399,699	125,175	31,167	200,859	2,239	100,795	47,927	31,263	15,810	32,780,883	.....	1,168	55,838	33,681,142
Medical Research Council	3,260	1,226	332	514	19	104	129	.....	103	215,946	.....	.....	.....	221,633
National Revenue														
Customs and Excise	457,889	25,073	9,014	19,132	9,726	3,776	7,980	3,036	10,703	.....	.....	2,724	.....	549,053
Taxation	924,020	92,119	47,881	36,073	12,031	12,697	14,880	1,000	47,066	124	.....	.....	97,757	1,090,134
Parliament														
The Senate	25,148	3,851	2,161	3,573	859	588	764	1,525	568	1,024	.....	40	.....	40,101
House of Commons	155,451	22,302	11,826	6,235	3,985	3,270	6,128	.....	5,010	1,832	.....	261	.....	216,500
Library of Parliament	12,304	242	30	844	380	60	930	.....	126	.....	.....	1	.....	14,997
Privy Council														
Department	35,595	2,925	1,150	5,575	700	818	1,250	.....	2,479	65	.....	4,009	.....	54,566
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat	1,154	590	135	712	441	15	110	.....	7	.....	.....	.....	.....	3,164
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board	19,584	2,560	540	2,188	257	471	685	.....	1,367	.....	.....	113	.....	27,765
Chief Electoral Officer	2,870	61	.....	127	4	7	42	.....	23	4	.....	1,000	.....	4,138
Commissioner of Official Languages	9,424	750	965	1,040	80	60	175	.....	124	.....	.....	.....	.....	12,618
Economic Council of Canada	8,006	455	289	960	165	74	170	.....	200	.....	.....	1	.....	10,320
Northern Pipeline Agency	200	22	1	310	21	2	1	.....	.....	.....	.....	.....	.....	557
Public Service Staff Relations Board	7,789	547	314	617	138	72	193	.....	26	.....	.....	356	.....	10,052
Security Intelligence Review Committee	728	112	18	573	42	5	18	.....	9	.....	.....	.....	.....	1,505
Public Works														
Department	403,344	23,977	5,484	363,593	517,906	332,632	166,175	513,617	26,067	317,392	.....	426,998	1,879,460	1,217,725
Canada Mortgage and Housing Corporation	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	1,883,690	.....	1,883,690
National Capital Commission	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	89,064	.....	89,064
Secretary of State														
Department	134,306	9,059	10,070	41,633	2,935	2,946	3,968	.....	2,864	3,044,590	.....	581	.....	3,252,892
Canadian Centre for Management Development	6,404	350	250	1,831	150	50	250	.....	1,200	250	.....	1	.....	10,739
Ministry of State (Multiculturalism and Citizenship)	13,782	2,112	3,113	6,189	187	128	1,165	.....	32	77,018	.....	51,301	.....	155,027
Public Service Commission	118,934	7,980	4,812	12,300	3,994	698	1,863	.....	1,478	.....	.....	6,978	23,018	136,019
Social Sciences and Humanities Research Council	4,895	563	225	435	60	155	165	.....	230	82,395	.....	.....	.....	89,123

Rapport du Vérificateur général du Canada au Sénat du Canada

Vérification de l'administration du Sénat du Canada

mars 1991

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DE L'ADMINISTRATION DU SÉNAT

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. FA3-5/1991

ISBN 0-662-58287-X

Imprimé sur
du papier recyclé

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Président
Comité de la régie interne, des budgets
et de l'administration
Le Sénat
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon rapport sur la vérification de l'administration du Sénat que vous trouverez ci-joint.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, mes cordiales salutations.

Le vérificateur général du Canada,

Kenneth M. Dye, F.C.A.

OTTAWA, mars 1991

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire à l'intention de la direction i
Sommaire et recommandations iii

1. **Introduction** 1

2. **Le Sénat et son «contexte»** 3
   - Les fonctions du Sénat 3
   - Combien coûte le Sénat? 3
   - Comment le Sénat est-il structuré? 5
   - La situation légale du Sénat 5
   - Caractéristiques du contexte de gestion 7
   - Le travail d'un sénateur 8
   - Dilemme de l'obligation de rendre compte pour le Sénat 9

3. **Obligation de rendre compte et rapports : le défi du Sénat** 10
   - Rôle et responsabilités des sénateurs et des gestionnaires du Sénat 10
   - Rapports sur le rendement 11
   - Dépenses des sénateurs 13
     - Les frais de déplacements 14
     - Dépenses de télécommunications des sénateurs 15
     - Dépenses pour la recherche et pour le bureau 16
     - Les déplacements en taxi 17
   - Questions administratives et législatives 17

4. **Questions d'ordre opérationnel** 21
   - Caractère approprié du cadre de contrôle financier 21
     - Les achats et la passation de marchés 23
     - La gestion des biens 24
     - Services subventionnés du Sénat 25
   - La gestion des ressources humaines 26
     - Rôles, responsabilités et stratégies pour la gestion des ressources humaines 26
     - Dotation en personnel 27
     - La classification et la rémunération 28
     - Les relations avec les employés et les syndicats 29
     - La formation et le perfectionnement 30
     - La santé et la sécurité au travail 31
   - Économie, Efficience et Mesure du rendement 32
     - Le service de messagerie 33
     - Le service de nettoyage 34
     - Les publications du Sénat : les Débats, les Journaux et les délibérations des comités 35
     - Informatisation et systèmes d'information de gestion 36
   - Les bureaux des sénateurs 37
     - Les déplacements 37
     - Les télécommunications 38
     - Les secrétaires des sénateurs 39
     - Un budget global – et transparent – pour les bureaux des sénateurs . . . 40
   - Qualité et niveau des services 40
     - Les greffiers des comités 41
     - Les Services d'information 42
   - Les Services de sécurité au Sénat 43

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Pièces

Pièce 1 -	Budget des dépenses du Sénat 1990-1991	4
Pièce 2 -	Organigramme	6
Pièce 3 -	Services fournis gratuitement par des organismes du gouvernement au Sénat du Canada	18

Annexes

Annexe 1 -	Lettres d'entente
Annexe 2 -	Comptes publics, 1989-1990
Annexe 3 -	Budget des dépenses 1990-1991, Partie II

Sommaire à l'intention de la direction

Le présent rapport est une première historique. En effet, jamais auparavant un vérificateur général n'a présenté au Sénat de rapport sur l'administration du Sénat. Le fait que le Sénat ait accepté cette vérification montre bien sa volonté d'améliorer les pratiques de gestion et de rendre davantage compte de ses dépenses de deniers publics.

Le rapport porte surtout sur les systèmes, politiques et pratiques de l'administration du Sénat et sur l'information que communique le Sénat sur ses dépenses de deniers publics dans le cadre de fonctions sénatoriales. (Voir les paragraphes 1.1 à 1.7.)

Le Sénat est unique et évolue dans un cadre qui change rapidement. La gestion du Sénat diffère de la gestion d'un ministère, d'un organisme public ou d'une entreprise privée. Étant un corps législatif, le Sénat peut établir et adopter la plupart des règles qui ont une incidence sur sa conduite. Il n'est pas forcément assujetti aux mêmes lois que l'administration. Même la Loi sur la gestion des finances publiques pourrait ne pas le lier. Les mécanismes habituels d'obligation de rendre compte ne s'appliquent donc pas. En l'absence de ces mécanismes, ou de moyens de rechange appropriés, le Sénat, tout comme la population, ne peut être aussi certain que la plupart des autres institutions que son administration est empreinte d'un souci suffisant d'économie et d'efficience. (Voir les paragraphes 2.1 à 2.14 et 2.18 à 2.35.)

Une caractéristique distinctive de l'administration du Sénat est que les sénateurs en sont collectivement responsables. Ils délèguent les questions administratives à un grand comité actif - le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration - qui, lui, communique au Sénat les résultats de ses délibérations. Les gestionnaires du Sénat relèvent de ce comité. (Voir les paragraphes 2.15 à 2.17.)

Nous avons constaté que le Sénat n'avait ni offficiellement ni officieusement délégué de responsabilité claire à la direction ou indiqué clairement ce dont la direction devait rendre compte. Nous recommandons au Sénat de définir plus clairement le mandat du Comité de la régie interne et de ses sous-comités et de clarifier le lien de responsabilité entre lui et ses cadres supérieurs. (Voir les paragraphes 3.1 à 3.11.)

Le Sénat ne fait pas état de façon adéquate de ses résultats administratifs et financiers et de sa gestion des ressources humaines et ne dispose pas d'une information suffisante pour être en mesure de le faire systématiquement. Le Sénat devrait améliorer les rapports sur ses dépenses de deniers publics et les résultats de son administration qu'il publie. Cela s'applique aussi aux dépenses que font pour lui les ministères et les organismes publics. (Voir les paragraphes 3.12 à 3.15 et 3.50 à 3.58.)

En ce qui concerne les dépenses des sénateurs, nous avons constaté que les montants déclarés dans les Comptes publics étaient incomplets et ne renseignaient pas suffisamment pour que l'on puisse déterminer s'il s'agit de dépenses «de fonctionnement du Sénat» comme le prescrit la Loi sur le Parlement du Canada. Ni les politiques ni les pratiques du Sénat ne donnent la certitude que toutes les sommes remboursées ont été dépensées «pour le fonctionnement du Sénat». Il est impossible aux administrateurs du Sénat de départager les dépenses de fonctionnement du Sénat et les autres. Seuls les sénateurs peuvent le faire. Pour accroître l'obligation de rendre compte, le Sénat devrait publier périodiquement les détails des dépenses des sénateurs au titre des déplacements, des télécommunications et des bureaux. (Voir les paragraphes 3.25 à 3.49.)

Les sénateurs ne sont pas suffisamment encouragés à gérer les dépenses de leur bureau avec un souci de l'économie et de l'efficience, ce que l'on constate surtout au niveau des services de secrétariat et de télécommunications. Afin de donner plus de latitude aux sénateurs et de les inciter à l'économie et à l'efficience, le Sénat devrait établir pour les dépenses de leurs bureaux un budget global. Les détails des dépenses devraient être rendus publics. (Voir les paragraphes 4.115 à 4.140.)

En ce qui concerne la gestion opérationnelle, nous nous sommes concentrés sur les systèmes de contrôle financier et de gestion des ressources humaines en place ainsi que sur les

améliorations et les économies possibles dans des opérations du Sénat, notamment les déplacements, l'entretien, les messageries et la sécurité.

Nous avons constaté que la plupart des sénateurs étaient satisfaits du niveau et de la qualité des services qu'ils recevaient. Cependant, les systèmes actuels de gestion des ressources humaines et de gestion et de contrôle financiers devraient être améliorés considérablement si le Sénat souhaite avoir des mécanismes adéquats d'obligation de rendre compte et s'il veut gérer ses ressources dans un souci d'économie et d'efficience. De plus, les sénateurs ont décidé que certains services et certaines dépenses, surtout les services d'entretien et de messagers, seraient offerts sans limite ou que la limite serait établie en fonction des plus grands utilisateurs. En ce qui concerne les autres services et dépenses, notamment la sécurité, le Sénat n'a pas déterminé le mandat du service en question. Il serait possible d'économiser beaucoup sur les services de messagers, l'entretien, la production quotidienne des Débats du Sénat et les déplacements.

Nous recommandons, lorsqu'il y a lieu, de clarifier les mandats opérationnels, de vérifier les coûts, d'exploiter les possibilités d'accroissement de la productivité et de réexaminer les types et niveaux de service fournis afin de voir si d'autres niveaux moins coûteux de service pourraient se révéler acceptables pour les sénateurs, plus particulièrement en ce qui concerne les services de messagers et l'entretien. Le rôle des greffiers des comités devrait faire l'objet d'un examen fondamental. (Voir les paragraphes 4.1 à 4.71, 4.78 à 4.114 et 4.141 à 4.162.)

Les questions de protection et de sécurité devraient être réglées, notamment :

- la nécessité d'améliorer la coordination avec les autres organismes de sécurité, d'améliorer la formation et de bien définir un mandat global pour le Service de protection du Sénat en se fondant sur une évaluation complète et à jour des dangers courus;
- la nécessité de clarifier les rôles et les responsabilités de sorte que le Sénat soit au courant de tous les dangers en matière de santé et de sécurité. (Voir les paragraphes 4.72 à 4.77 et 4.163 à 4.179.)

Nous ferons rapport plus tard sur les questions de sécurité à l'échelle du Parlement, une fois terminée la vérification de la Chambre des communes. (Voir le paragraphe 4.163)

Sommaire et recommandations

Recommandation n° 1

Le Sénat devrait définir avec plus de clarté les mandats du Comité de la régie interne et de ses sous-comités.

Le Comité de la régie interne nouvellement mandaté devrait, quant à lui, clarifier le lien de responsabilité entre lui et les cadres supérieurs, surtout le greffier du Sénat, de sorte que les sénateurs membres du Comité ne soient pas nécessairement obligés de s'occuper de l'administration courante des services de soutien du Sénat. Ce faisant, le Sénat devrait veiller à régler les questions clés et à tenir la direction responsable.

Recommandation n° 2 :

Le Sénat devrait publier ses dépenses de deniers publics et le rendement de son administration.

Le Sénat devrait publier régulièrement un sommaire des activités et des dépenses de ses comités.

Recommandation n° 3

Le Sénat devrait publier périodiquement, pour chaque sénateur, des renseignements sur tous les déplacements qu'il paye.

Recommandation n° 4

La politique du Sénat en matière de télécommunications devrait être révisée de façon à ce que sa conformité à la Loi sur le Parlement du Canada soit plus évidente et elle devrait prévoir la communication des dépenses des sénateurs pour les télécommunications.

Recommandation n° 5

Le Sénat devrait publier au moins une fois par année un relevé des dépenses discrétionnaires et de recherche des sénateurs pour le bureau, y compris le nom des fournisseurs et les achats qui dépassent un certain montant, qui serait fixé par le Comité de la régie interne. Ce relevé devrait faire partie d'un rapport public périodique sur les dépenses de chaque sénateur dans le cadre du budget global que nous recommandons à la recommandation n° 23, aux paragraphes 4.138 à 4.140.

Recommandation n° 6 :

Le Sénat devrait faire état des dépenses engagées en son nom par des entités du gouvernement et par la Bibliothèque du Parlement.

Le Sénat devrait périodiquement examiner, et, au besoin, réviser ses rapports avec les entités du gouvernement pour s'assurer que les services qu'il reçoit sont d'un bon rapport coût-efficacité et d'un niveau approprié.

Recommandation n° 7

Le Sénat devrait établir un mécanisme de rapports de sorte que tous les marchés qui dépassent une certaine valeur et tout cas d'inobservation de la politique sur la passation des marchés soient portés en temps opportun à la connaissance du Comité de la régie interne.

Outre le rapport sur les marchés qu'exigent les Comptes publics, et vu que tous les marchés du Sénat pour 1989-1990, sauf deux, ne dépassaient pas la limite de 100 000 $ imposée pour les Comptes publics, le Sénat devrait établir une limite inférieure et rendre publics ces marchés.

Recommandation n° 8

Le Sénat devrait veiller :

- à ce que le système de gestion des biens qui sera adopté réponde aux besoins des utilisateurs escomptés;
- à ce que le système choisi soit opérationnel dans les plus brefs délais;
- à ce que tous les biens qui ont une valeur historique soient recensés, répertoriés, entretenus et protégés.

Recommandation n° 9

Étant donné le faible pourcentage de sénateurs qui utilisent les services subventionnés, et le coût élevé de ces services comparativement à leur prix, le Sénat devrait déterminer quels services il y aurait lieu de continuer à offrir et si le prix demandé pour ces services ne devrait pas être plus près des prix du marché.

Le Sénat devrait examiner tous les services et montants donnés aux sénateurs et aux employés pour s'assurer du plein respect de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Recommandation n° 10

En même temps qu'il clarifiera le lien de responsabilité entre les sénateurs et la direction, le Sénat devrait clarifier les rôles et responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

La Direction du personnel devrait établir des indicateurs de rendement pour la gestion des ressources humaines au Sénat et s'en servir pour faire rapport de façon périodique à ce sujet.

Recommandation n° 11

Le Sénat devrait examiner et revoir ses politiques, systèmes et pratiques de dotation en personnel pour s'assurer qu'ils sont équitables, uniformes et expéditifs.

Recommandation n° 12

Le Sénat devrait effectuer une révision de ses programmes d'évaluation des emplois et de rémunération pour s'assurer :

- que l'évaluation des emplois permette d'établir la valeur relative des postes du Sénat et d'administrer équitablement la rémunération
- que la rémunération au Sénat se compare à celle d'emplois semblables dans la fonction publique ou dans les autres organismes du gouvernement.

Recommandation n° 13

Le Sénat devrait :

- s'assurer que l'on tient compte des exigences opérationnelles et des coûts lorsqu'on prépare des positions de négociation;
- dispenser aux gestionnaires la formation et leur fournir les bons outils afin de leur permettre d'assumer leurs responsabilités dans ce domaine.

Recommandation n° 14

Le Sénat devrait recenser les besoins de formation et de perfectionnement professionnel, en se fondant sur les besoins opérationnels au niveau individuel, collectif et organisationnel. Il devrait également examiner la faisabilité et les avantages de l'intégration de certaines activités de formation, telles que la formation linguistique, la formation des services de protection et la formation en matière de sécurité et de protection civile avec la Chambre des communes.

Recommandation n° 15

Le Sénat devrait clarifier ses rôles et responsabilités pour ce qui est de sa liaison avec des organismes de l'extérieur afin de veiller à répondre aux besoins du personnel en matière de santé et de sécurité au travail.

Le Sénat devrait veiller à ce que les organismes qui agissent en son nom le tiennent entièrement au courant. De plus, le Sénat devrait veiller à ce que la santé et la sécurité des employés soient protégées, peu importe les mesures qui seront prises pour combler les lacunes.

Recommandation n° 16

Le Sénat devrait examiner les coûts et les avantages de son service actuel de messagerie personnel et urgent de très haute qualité et déterminer s'il serait préférable de réduire le niveau de service, d'imposer une limite, de recouvrer les coûts à même le budget du bureau des sénateurs ou d'avoir recours à d'autres modes de livraison.

Recommandation n° 17

Le Sénat devrait :

- examiner sa politique en matière de nettoyage pour déterminer si d'autres normes seraient acceptables;
- améliorer la productivité de son Service de nettoyage.

Recommandation n° 18

Le Sénat devrait élaborer un plan pour prévoir des améliorations ultérieures à son système de publication. Dans l'immédiat, on pourrait améliorer les systèmes de gestion et d'opérations clés afin de réduire les délais et les coûts.

Recommandation n° 19

Le Sénat devrait donc établir un point organisationnel précis qui aurait la responsabilité fonctionnelle de la technologie de l'information, y compris l'évaluation des risques et l'élaboration d'un plan de secours.

Recommandation n° 20

Le Sénat devrait lancer un appel d'offres en vue d'établir sur les lieux une agence de voyages qui réponde à ses besoins en matière de déplacements.

Les points-primes gagnés sur des voyages payés par le Sénat devraient être conservés par le Sénat en prévision de futurs déplacements pour le «fonctionnement du Sénat».

Recommandation n° 21

Le Sénat devrait instaurer des contrôles visant à garantir que les dépenses en télécommunications sont effectuées pour des fonctions sénatoriales. Pour faciliter l'instauration des contrôles, il faudrait réviser la politique du Sénat sur les télécommunications de manière que les cartes d'appels de Bell Canada et de l'Agence de télécommunications gouvernementales ne soient utilisées que dans l'exercice de fonctions pour le Sénat.

Le Sénat devrait prévoir des moyens d'inciter les sénateurs à se soucier d'économie lorsqu'ils utilisent les services de télécommunications.

Recommandation n° 22

Le Sénat devrait donner aux sénateurs des incitatifs afin qu'ils gèrent leurs ressources du secrétariat avec un souci de l'économie et de l'efficience. Parallèlement, il faudrait établir une politique afin d'éviter des situations de conflit d'intérêts.

Recommandation n° 23

Afin d'inciter davantage les sénateurs à gérer leur bureau dans un souci d'économie et d'efficience et de donner à ceux-ci plus de latitude dans l'organisation de leur bureau, le Sénat devrait établir pour les bureaux des sénateurs des budgets globaux qui couvrent les déplacements, les télécommunications, la recherche et les dépenses pour services de secrétariat. Les détails des dépenses de ces budgets devraient être rendus publics, comme on le recommande ailleurs dans le présent rapport.

Lorsqu'il détermine l'ampleur du budget, le Sénat ne devrait pas établir le montant au niveau des plus gros utilisateurs. Il devrait plutôt établir tous les ans, pour les sénateurs de chaque région, un budget normal, ajusté pour tenir compte des changements des frais de télécommunications, des tarifs aériens et des salaires. Les sénateurs qui, pour des motifs particuliers, désirent dépasser le montant établi jusqu'à concurrence d'un pourcentage déterminé, devraient présenter une demande de budget au Comité de la régie interne.

De même, le Sénat devrait fournir des directives et des mécanismes de gestion pour les achats, les contrats, le recrutement et la paye, afin d'aider les sénateurs à gérer ces budgets de façon à garantir que les fonds sont dépensés pour le fonctionnement du Sénat, dans un souci d'économie et d'efficience.

Recommandation n° 24

L'administration du Sénat devrait effectuer périodiquement un examen des rôles et des opérations qui portent sur les services, et axer son examen sur le rapport qualité/coûts des services.

Recommandation n° 25

Le Sénat devrait effectuer un examen fondamental du poste de greffier de comité pour déterminer si la répartition des tâches entre les greffiers, le personnel de soutien et les recherchistes est optimale.

Recommandation n° 26

Le Sénat devrait définir une politique claire pour les Services d'information et définir les besoins des utilisateurs.

Recommandation n° 27

Le Sénat devrait :

- établir un mandat pour la sécurité et les plans opérationnels qui s'y rattachent, fondés sur une évaluation complète et à jour des risques;
- examiner les besoins en matière de politique d'habilitation de sécurité pour le personnel;
- établir une filière hiérarchique claire, et des consignes d'urgence adéquates pour les locaux du Sénat, en général, et pour la Chambre même;
- réévaluer et officialiser la coordination et les mécanismes de liaison avec les autres organismes de sécurité de la colline du Parlement;
- examiner les besoins de formation et mener plus d'exercices de formation de concert avec la Chambre des communes;
- évaluer le rapport coût-efficacité de la prestation des services de sécurité communs avec la Chambre des communes.

1. Introduction

1.1 En novembre 1989, le Bureau du vérificateur général et le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (appelé ci-après Comité de la régie interne) ont échangé des lettres pour établir l'énoncé de mission d'une vérification de l'administration du Sénat (voir l'annexe 1). L'étude préparatoire a été entreprise en décembre 1989. Au mois d'avril 1990, nous avons soumis un rapport préliminaire qui clarifiait, pour nous et pour les sénateurs, l'étendue de la vérification. Ce rapport présentait une série de questions importantes qu'aborderait la vérification (paragraphes 3.1, 3.13, 3.26 et 4.3). Le Comité de la régie interne a distribué ce document à tous les sénateurs et, au début du mois de juin, le président et le vice-président ont rencontré des représentants du Bureau du vérificateur général pour leur transmettre les réactions du Comité et son accord à l'approche proposée. Une version provisoire du rapport a été présentée au Comité de la régie interne, en janvier 1991. Le présent rapport renferme nos plus importantes observations et recommandations. Il porte principalement sur les systèmes, politiques et pratiques de l'administration du Sénat et sur l'obligation du Sénat de rendre compte de ses dépenses de deniers publics.

1.2 Cette vérification est une première tant pour le Sénat que pour le Bureau du vérificateur général. Jusqu'à récemment, le Sénat était géré sans que l'on tienne beaucoup compte des normes et des procédés utilisés ailleurs et sans beaucoup d'aide de l'extérieur non plus. La décision qu'a prise récemment le Sénat de demander à l'extérieur des examens et des conseils sur sa gestion et ses pratiques administratives - comme en témoigne la présente vérification - a évidemment permis de mettre en lumière des pratiques administratives qui ont besoin d'amélioration. Le fait que le Sénat ait accepté cette vérification montre bien sa volonté d'améliorer ses pratiques de gestion et de rendre davantage compte de ses dépenses de deniers publics.

1.3 Nous ne croyons pas qu'un organisme législatif comme le Sénat devrait être tenu d'adopter telles quelles les normes et pratiques observées ailleurs. Néanmoins, il devrait observer de bonnes pratiques de gestion, sauf si sa situation particulière l'en empêche. La décision d'appliquer ou non les normes doit être mûrement réfléchie et suppose évidemment une bonne connaissance et une bonne compréhension de ces normes. Une communication régulière avec des spécialistes de l'extérieur et des examens indépendants aideront le Sénat à prendre les bonnes décisions.

1.4 Le rapport se divise en trois grandes sections :

- une description du Sénat et du contexte dans lequel s'inscrit son administration.
- des observations et des recommandations concernant le cadre dans lequel les rapports sont préparés ainsi que le cadre de l'obligation de rendre compte du Sénat.
- des observations et des recommandations d'ordre opérationnel.

1.5 Nous avons procédé ainsi pour la vérification :

- nous avons cherché à comprendre le Sénat et les caractéristiques qui en distinguent la gestion;
- nous avons examiné la structure et les activités de l'administration du Sénat.

1.6 Nos conclusions découlent de l'examen et de l'analyse que nous avons faits de documents du Sénat, d'entretiens avec des sénateurs et des employés du Sénat et de comparaisons que nous avons établies avec d'autres législatures. Aux fins de corroboration, nous avons mené une enquête postale auprès des sénateurs en fonction le 29 août 1990. Y ont répondu, 44 p. 100 des sénateurs. Puisque, statistiquement parlant, les résultats ne représentent que les vues exprimées par les sénateurs qui

ont répondu, il importe de retenir le fait que les vues exprimées par d'autres sénateurs pourraient différer. Il y avait toutefois des répondants des régions du pays et des partis politiques. Il est plus probable que la plupart participaient activement à l'administration du Sénat ou ont occupé des postes de direction ou des postes de responsabilité au Sénat ou dans ses comités. En outre, les vues exprimées dans le questionnaire concordaient avec la gamme d'opinions qui sont ressorties de longues entrevues avec une douzaine de sénateurs environ.

1.7 Pour ce qui est de l'étendue de la vérification, nous n'avons pas examiné le rôle constitutionnel du Sénat ni ses procédés. Nous n'avons pas non plus examiné les bureaux des sénateurs en tant qu'unités administratives distinctes, ce qui ne veut pas dire que les opérations des sénateurs ont été exclues de l'analyse. En fait, pour évaluer l'efficacité opérationnelle du soutien administratif et des systèmes de contrôle financier, il est nécessaire de savoir dans quelle mesure les systèmes fonctionnent bien lorsque des sénateurs les utilisent.

2. Le Sénat et son «contexte»

2.1 La gestion du Sénat diffère de celle d'un ministère, d'un organisme public ou d'une entreprise privée. Il est important de comprendre les différences et la manière dont celles-ci se répercutent sur la gestion des systèmes de soutien administratif.

Les fonctions du Sénat

2.2 Le Sénat canadien est une partie constituante du Parlement, comme la Reine et la Chambre des communes. Les pouvoirs législatifs du Sénat sont les mêmes que ceux de la Chambre des communes, sauf que le Sénat ne peut pas initier des lois financières. Les projets de loi doivent être approuvés par les deux chambres - sous la même forme - pour pouvoir recevoir la sanction royale. Depuis la Confédération, le Sénat a souvent modifié des projets de loi adoptés par la Chambre des communes. Depuis 1960, il a modifié 56 projets de loi. La plupart des modifications du Sénat ont par la suite été acceptées telles quelles par la Chambre des communes. Le Sénat peut aussi refuser d'adopter un projet de loi ou un projet de loi peut devenir caduc en raison d'une prorogation ou d'une dissolution. Depuis 1960, par exemple, 19 projets de loi adoptés par la Chambre des communes ne l'ont pas été par le Sénat. Nous citons ces points non pas pour lancer le débat sur le rôle constitutionnel du Sénat, mais bien pour souligner l'étendue de son rôle législatif.

2.3 Les comités sénatoriaux effectuent une grande partie des travaux du Sénat. Treize comités sénatoriaux permanents examinent divers sujets : l'agriculture et les pêches, le commerce, les domaines bancaire, juridique et constitutionnel, les questions autochtones, la politique sociale et ainsi de suite. Les comités spéciaux du Sénat examinent des questions comme le vieillissement, la jeunesse, les médias, la défense nationale et la pauvreté. Des comités peuvent également être chargés d'étudier des mesures législatives particulières.

Combien coûte le Sénat?

2.4 Le Budget des dépenses du Sénat, pour 1990-1991, s'élève à 40,1 millions de dollars (pièce 1). Les prévisions budgétaires ont été fondées sur un effectif de 90 sénateurs. Le Budget supplémentaire pour les nouveaux sénateurs et l'indemnité de présence journalière de 153 $ approuvée récemment par le Sénat s'élèvent à 2 millions de dollars, ce qui fait un budget total de 42,6 millions de dollars. En fait, pour 1990-1991, le total des coûts du Sénat se rapproche davantage de 54 millions de dollars, si l'on tient compte du coût des services fournis au Sénat par certains organismes du gouvernement que nous avons estimé à 11,4 millions de dollars. Ces dépenses ne sont pas indiquées séparément dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics (annexes 2 et 3).

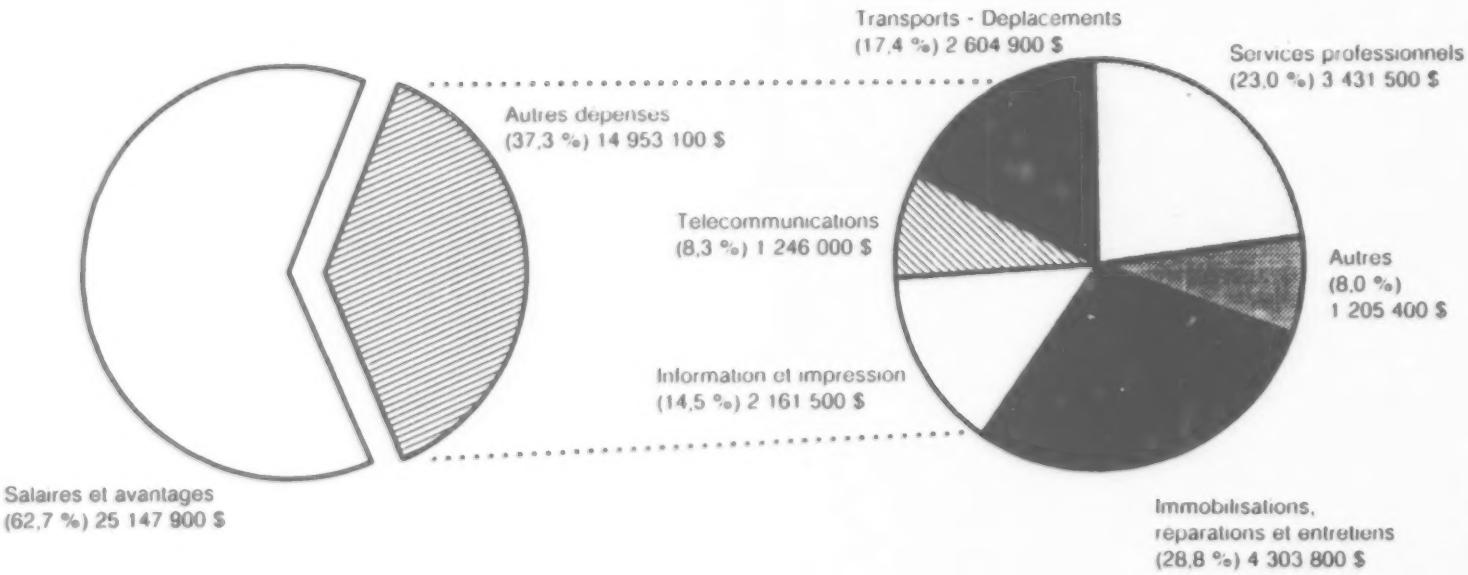
2.5 La rémunération, les indemnités, les avantages sociaux, et les coûts liés au personnel constituent la majeure partie des dépenses du Sénat (voir la pièce 1.) Il appartient au Parlement de décider du montant du traitement, des indemnités et des pensions des sénateurs (7,4 millions de dollars). Ces considérations n'ont pas entré dans notre champ de vérification. Nous avons cependant vérifié si ces montants étaient calculés et versés comme il se doit.

2.6 Quinze millions de dollars sont affectés à d'autres dépenses que la rémunération. Sur cette somme, plus de trois millions de dollars sont dépensés en services professionnels, y compris ceux des recherchistes et des experts-conseils, ainsi qu'en aide temporaire, ce qui laisse 12 millions de dollars pour des dépenses autres que des dépenses consacrées directement aux ressources humaines. Sur ce montant, six millions sont affectés aux déplacements, aux télécommunications et à l'impression. Les autres six millions sont consacrés en grande partie aux immobilisations et aux opérations.

Pièce 1

Budget des dépenses du Sénat 1990-1991

40 101 000 $



Source : The Senate of Canada Expenditure and Capital Budget 1990 - 1991

Autres dépenses 1990-1991
14 953 100 $

Comment le Sénat est-il structuré?

2.7 À la mi-août 1990, le Sénat comptait 89 sénateurs. À la fin d'août et en septembre 1990, un sénateur a démissionné et 24 sénateurs ont été nommés. Par la suite, une retraite a ramené le nombre de sénateurs à 111.

2.8 L'effectif s'établit à 437 années-personnes, et il passera à environ 455 avec l'embauchage de personnel pour assurer les services de soutien aux nouveaux sénateurs. En réalité, le nombre de personnes qui travaillent au Sénat est supérieur, car bon nombre des employés préposés au nettoyage travaillent à temps partiel. De même, il y a à peu près toujours quelque 50 recherchistes contractuels au service de certains sénateurs ou comités. Ce total ne comprend pas les employés des ministères, notamment les interprètes employés par le Bureau de la traduction du Secrétariat d'État et le personnel d'entretien employé par Travaux publics Canada.

2.9 La pièce 2 consiste en un organigramme du Sénat. Le plus haut fonctionnaire du Sénat est le greffier. La plupart des employés du Sénat font partie de la catégorie opérationnelle, de la catégorie des employés de bureau ou de la catégorie du secrétariat. Le Sénat classe 66 de ses employés dans la catégorie de la gestion, la catégorie administrative ou la catégorie législative. Environ 210 employés sont membres de l'un des trois syndicats au Sénat. L'un de ces syndicats représente environ 60 employés de sécurité; un autre représente 12 greffiers de comités et le troisième représente 140 employés opérationnels.

La situation légale du Sénat

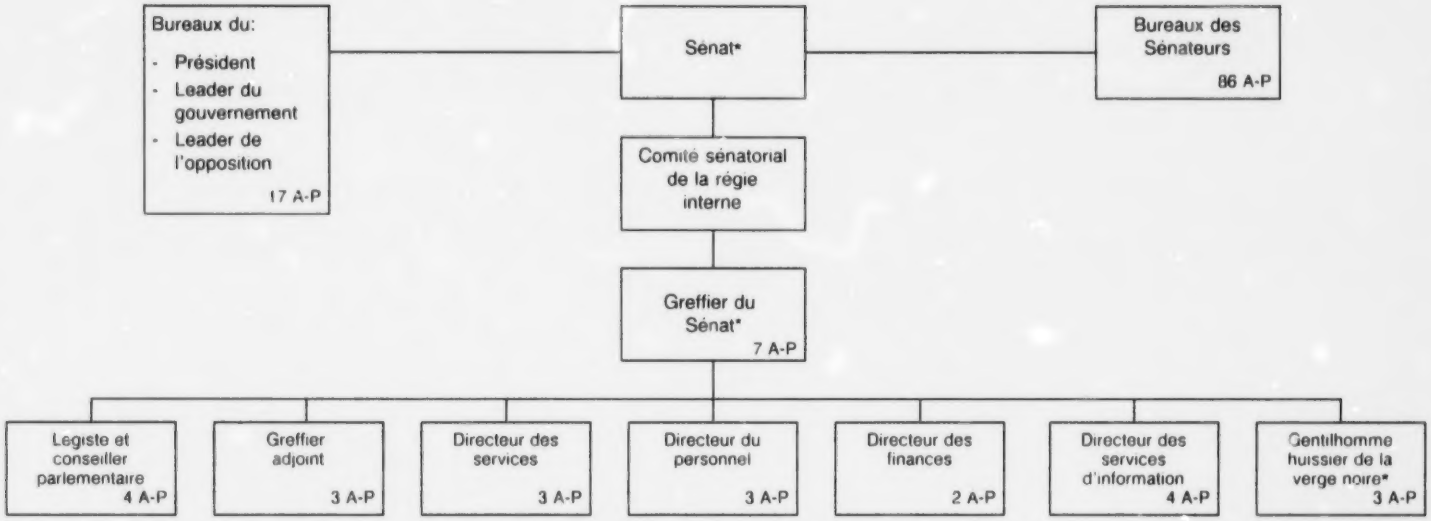
2.10 Le Sénat possède un statut légal unique. Comme d'autres législatures, il peut établir et faire respecter la plupart des règles qui ont une incidence sur sa propre conduite. À bien des égards, il n'est pas assujetti, sur le plan légal, aux règles auxquelles sont tenus de se conformer les ministères et les organismes publics.

2.11 Le légiste du Sénat est d'avis que les seules lois qui lient le Sénat sont celles où il en est fait mention expressément. Il ne fait donc aucun doute que la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi sur les langues officielles s'appliquent au Sénat. D'autre part, ni la Loi sur la protection des renseignements personnels ni la Loi sur l'accès à l'information, par exemple, ne s'appliquent au Sénat. De même, les dispositions du Code canadien du travail qui définissent les normes en matière de santé et de sécurité au travail ne s'y appliquent pas parce que la partie de la Loi sur les relations de travail au Parlement qui assujettit expressément le Sénat et la Chambre des communes au Code canadien du travail n'a pas été promulguée. En ce qui concerne la Loi sur l'équité en matière d'emploi, même si le Sénat n'y est pas officiellement lié, il a accepté d'en respecter le fond.

2.12 On peut même se demander si la Loi sur la gestion des finances publiques s'applique aux activités du Sénat. Dans la pratique, à la plupart des égards, le Sénat respecte cette Loi. L'administration du Sénat n'est toutefois pas soumise aux contrôles et aux examens critiques que l'on retrouve habituellement dans la fonction publique. Ainsi, son Budget des dépenses est déposé et approuvé à la Chambre des communes, qui ne l'examine pas et ne le modifie pas tout comme le Sénat ne remet pas en question le Budget des dépenses de la Chambre.

2.13 En termes simples, le Sénat est un organisme législatif auquel les mécanismes habituels de contrôle et d'obligation de rendre compte ne s'appliquent pas. Cependant, en raison de l'absence de ces mécanismes - ou de solutions de rechange appropriées - le Sénat ne peut être aussi certain que le sont la plupart des institutions que son administration fonctionne bien et qu'elle est empreinte d'un souci d'économie et d'efficience.

ORGANIGRAMME



Source: *Le Sénat du Canada*
novembre 1990

* *Nomination par le Gouvernement*

Caractéristiques du contexte de gestion

2.14 **Les sénateurs sont collectivement responsables de l'administration du Sénat.** Le *Règlement du Sénat* délègue au Comité permanent de la régie interne le pouvoir d'examiner les questions administratives. Celui-ci présente ensuite un rapport au Sénat, qui prend les décisions.

2.15 Le degré de participation au Comité de la régie interne est élevé. Il reflète l'intérêt marqué que prennent certains sénateurs aux questions administratives. Le Comité de 15 membres et les sous-comités les plus actifs se réunissent presque chaque semaine. Au moins douze sénateurs et les six membres du comité de la haute direction assistent habituellement aux réunions. La participation de la haute direction et l'approche collégiale sont tels que le Sénat ne peut pas vraiment être comparé à d'autres organisations dont les fonctions administratives sont structurées de manière différente.

2.16 L'administration constitue une responsabilité collective, mais le pouvoir est diffus et repose souvent sur la tradition. Le mandat du président du Sénat, nommé par le gouvernement, prévoit très peu de responsabilités exécutives ou administratives. Contrairement au président de la Chambre des communes, qui est élu depuis 1986 par les membres de la Chambre et fait fonction de chef de la direction, le président du Sénat n'est pas élu et est rarement président du Comité permanent de la régie interne. La situation est davantage compliquée du fait que deux des plus hauts fonctionnaires, le greffier du Sénat et le Gentilhomme huissier de la Verge noire, sont nommés par le gouvernement. Même si ce n'est pas le Sénat qui les choisit, ils relèvent de son autorité.

2.17 **Une atmosphère de changement rapide.** La nomination d'un grand nombre de sénateurs en une courte période a suscité des changements. La nomination de 17 sénateurs, entre janvier et juillet 1984, a fortement contribué à modifier le milieu du Sénat. Certains étaient relativement jeunes; bon nombre avaient mené une carrière politique, entre autres, comme députés à la Chambre des communes. Pour plusieurs, il s'agissait d'un emploi à plein temps. Pour ces raisons, les attentes relatives aux locaux et au soutien à la recherche se sont accrues. Au cours des cinq dernières années, les sénateurs ont établi des budgets pour l'aide à la recherche, lesquels sont assujettis à un examen de la part de leurs pairs, ainsi que des budgets discrétionnaires pour les dépenses de bureau. Il est, pour le moment, encore trop tôt pour dire exactement quelle influence auront les 24 nouveaux sénateurs nommés en août et en septembre 1990, mais si l'expérience du passé se répète, ils exerceront probablement une profonde influence sur le Sénat.

2.18 De nombreux changements ont été apportés à la haute direction et au niveau des cadres intermédiaires. De 1987 à 1990, il a fallu remplacer environ la moitié des gestionnaires supérieurs, qui avaient pris leur retraite ou avaient démissionné, notamment le greffier du Sénat, le Gentilhomme huissier de la Verge noire (deux démissions), le Huissier adjoint de la Verge noire et le directeur des Finances. De nouveaux cadres intermédiaires ont également été embauchés.

2.19 Le Sénat a adopté aussi de nouvelles politiques ainsi que de nouveaux procédés et systèmes dans les domaines des messageries, de l'utilisation des taxis, de l'impression, du personnel et des finances. Dans la plupart des cas, il a cherché à améliorer les contrôles administratifs.

2.20 Le Sénat a effectué de nombreux examens et études sur son propre fonctionnement. De fait, il importe de souligner que plusieurs mesures ont été prises avant que commence notre examen de vérification et que les efforts du Sénat pour améliorer son administration se situent avant notre vérification. Au cours de la période couverte par notre vérification, la direction et les sénateurs ont reçu les résultats d'un examen sur les activités du Sénat effectué par un expert-conseil et ont retenu les services d'experts-conseils pour la préparation de rapports sur les messagers, la sécurité, l'information et les besoins en aménagement et pour donner des séminaires de perfectionnement en gestion. En outre, la direction a pris plusieurs initiatives dans le secteur des ressources humaines pour régler certaines questions comme les congés accumulés, les registres des présences et l'équité en matière d'emploi. Une stratégie d'informatisation est en voie d'exécution et d'importants changements technologiques et organisationnels ont été apportés à la production des Débats et des Journaux ou ils le seront.

2.21 **Évolution des relations de travail.** La Loi sur les relations de travail au Parlement a été promulguée en 1986. La nature des relations patronales-syndicales a changé au fur et à mesure que les employés ont fait valoir leurs droits en vertu de la Loi, comme la contestation des classifications et la négociation collective.

Le travail d'un sénateur

2.22 Le Sénat étant une petite organisation, il dispose de ressources limitées pour des services complexes et spécialisés. L'atmosphère ressemble à celle que l'on trouve dans une petite entreprise. Ainsi, une absence ou une retraite peut avoir un effet direct sur les activités.

2.23 En ce qui concerne l'administration du Sénat, la coutume veut que les sénateurs bénéficient de services de qualité (peut-être parce que les sénateurs siègent longtemps au Sénat et que ce sont eux en fin de compte qui déterminent le niveau de service qu'ils reçoivent.)

2.24 La tradition veut aussi que le Sénat opère séparément de la Chambre des communes, l'illustration la plus éloquente de cette tradition étant peut-être leurs bureaux de poste adjacents, mais exploités séparément.

2.25 Dans son travail, un sénateur doit assister aux débats du Sénat et de ses comités, ce qui peut nécessiter une longue préparation. Lorsque les activités du Sénat ou des comités s'intensifient, il en va de même pour l'administration du Sénat et le travail des sénateurs.

2.26 Un sénateur s'acquitte de responsabilités publiques et privées; ses activités les plus importantes concernent les engagements publics qui sont largement définies aux paragraphes 2.27 à 2.30 et les activités privées. Il est souvent difficile de les départager. Il est cependant important, à des fins administratives, de le faire parce que la Loi sur le Parlement du Canada (Articles 20(1) et 63(1)) prévoit le remboursement des dépenses réelles «de fonctionnement du Sénat» effectuées par les sénateurs. La Loi sur le Parlement du Canada ne renferme aucune disposition visant à rembourser aux sénateurs leurs dépenses personnelles qui n'ont pas pour objet le fonctionnement du Sénat.

2.27 **Les affaires du Sénat** : Le Sénat siège habituellement trois après-midi par semaine quand la Chambre des communes siège. Dans les comités dont ils sont membres, les sénateurs examinent les projets de loi et mènent des enquêtes. Les comités constituent une part importante de l'activité du Sénat, et des sénateurs nous ont indiqué en entrevue que le travail au sein des comités permanents et des comités spéciaux exige proportionnellement plus de temps qu'auparavant. Par ailleurs, les whips, le leader du gouvernement, le leader de l'opposition et le président du Sénat exercent des fonctions supplémentaires prévues dans la Loi, pour lesquelles ils reçoivent une rémunération supplémentaire.

2.28 **Les affaires du gouvernement** : Il arrive que l'on demande à un sénateur d'effectuer des travaux au nom du gouvernement. Les modifications apportées en 1987 à la Loi sur le Parlement du Canada autorisent les ministères à rembourser les frais de déplacement des députés, mais ne font aucunement allusion aux sénateurs. Les sénateurs qui effectuent des travaux directement pour le gouvernement observent la même pratique et utilisent les fonds des ministères pour les affaires du gouvernement.

2.29 **Les engagements publics** : Il n'existe pas de définition claire et sans ambiguïté de ce que sont les engagements publics. Il est plus facile de dire ce qu'ils ne sont pas. La Loi sur le Parlement du Canada dispose que les engagements «publics ou officiels» représentent un jour de séance au Sénat, aux fins du calcul de la rémunération. Dans l'opinion de 1974 à l'usage des sénateurs, le légiste du Sénat a déclaré ce qui suit : «il subsiste une vaste zone grise,... tout sénateur retenu dans ses affaires personnelles, qu'elles soient d'ordre matrimonial, familial, social ou professionnel, ne s'occupe évidemment pas d'un engagement public ou officiel.»

2.30 Les activités partisanes constituent un sujet délicat. C'est ce que l'opinion du légiste du Sénat susmentionnée appelle des engagements publics. Les élections sont une toute autre chose. Bien que le Sénat ait décidé que certaines de ses ressources **ne seraient pas** utilisées pour soutenir directement les campagnes électorales, ceci en interdisant à ces fins l'utilisation de certaines ressources du Sénat comme la photocopie, les messagers, les fournitures de bureau, les privilèges reliés au courrier ainsi que le téléphone, ses directives concernant les dépenses de déplacements et de télécommunications n'interdisent manifestement pas d'appuyer la participation des sénateurs dans des élections et dans activités partisanes.

2.31 Les sénateurs sont tenus de faire part au greffier de leurs engagements publics, ainsi que de la date et de l'endroit où ils se dérouleront. Récemment, le Sénat a décidé de rendre public le registre des présences tout comme le nombre de sénateurs présents aux séances des comités et du Sénat.

2.32 **Affaires et activités privées** : Le reste de la vie professionnelle d'un sénateur est considéré comme privé. Par exemple, certains sénateurs exercent une profession : avocat, médecin, commentateur à la radio ou à la télévision ou membre d'un conseil d'administration.

Dilemme de l'obligation de rendre compte pour le Sénat

2.33 En 1979, la Commission royale d'enquête Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité a comparé «l'imputabilité», ou obligation de rendre compte, à l'électricité. Sa nature est difficile à définir, mais ses qualités la rendent immédiatement perceptible. Pour une institution publique, l'obligation de rendre compte permet de garantir à ceux qui lui donnent, directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants au Parlement, des pouvoirs et des fonds, que le rendement escompté est atteint et que les sommes dépensées le sont aux fins prévues, avec économie et efficience.

2.34 Les sénateurs, évidemment, n'ont pas à se faire réélire et n'ont à présenter qu'un minimum de rapports, ce qui ne veut pas dire que le Sénat ne devrait pas avoir de comptes à rendre. Dans la pratique, le Sénat communique plus d'information que le minimum légal (voir au paragraphe 3.16). Toutefois, comme il en est question à la section suivante, il n'est pas certain qu'au plan administratif, le Sénat rend les comptes essentiels. Le motif de cette vérification réside dans le problème unique que pose l'instauration de la responsabilité administrative dans un régime parlementaire.

3. Obligation de rendre compte et rapports : le défi du Sénat

Rôle et responsabilités des sénateurs et des gestionnaires du Sénat

3.1 Au cours de notre vérification, nous avons tenté de répondre aux questions suivantes :

- *Le Sénat exerce-t-il, en tant qu'organisme responsable de sa propre administration, un niveau de contrôle de gestion approprié?*

- *Le rôle des gestionnaires du Sénat et leurs liens de responsabilité avec le Sénat sont-ils clairement définis et réalistes?*

Observation

3.2 **Le Sénat n'a ni officiellement ni officieusement délégué une responsabilité claire à la direction ou indiqué clairement ce dont la direction doit rendre compte.**

3.3 Les sénateurs et la haute direction consacrent une part importante de leur temps à des réunions du Comité de la régie interne et de ses sous-comités. Avec plus de 60 réunions du Comité et de ses sous-comités en 1989-1990, l'administration constitue une importante activité des sénateurs.

3.4 Les sujets à l'ordre du jour varient de l'examen détaillé du Budget des dépenses du Sénat, y compris des budgets de ses comités, à la politique administrative et à des questions plus prosaïques comme la réparation des ascenseurs ou la classification et la rémunération d'un employé de niveau intermédiaire. Par ailleurs, des sénateurs peuvent présenter au Comité ou à un sous-comité des demandes d'exception à la politique sur les déplacements ou de voyages à l'étranger.

3.5 Le sondage auprès des sénateurs reflète des divergences d'opinions sur le fonctionnement du Comité. Parmi les répondants, une minorité, 38 p. 100, a répondu que le Comité «exige trop de temps des sénateurs» et que le «Comité de la régie interne devrait plutôt fonctionner sur le modèle d'un conseil d'administration et s'attacher plus à donner une orientation générale aux questions de politiques administratives et moins aux détails particuliers de la gestion». Une majorité d'entre eux, 55 p. 100, se sont dits en accord avec l'énoncé selon lequel «l'administration du Sénat nécessite, en ce moment, une attention soutenue du Comité de la régie interne et de ses sous-comités, tout particulièrement en ce qui concerne les questions qui touchent directement les services assurés aux sénateurs». (Sept pour cent ont déclaré qu'aucun des deux énoncés n'était exact).

3.6 De toute évidence, le Comité est comptable envers le Sénat. Le Règlement du Sénat du Canada précise que le Comité «est autorisé à examiner ... toutes les questions d'ordre financier ou administratif relatives à la gestion interne du Sénat» et d'en rendre compte au Sénat. Les membres du Comité sénatorial de la régie interne déclarent qu'ils ont pour habitude de soumettre au Sénat pour son approbation finale toutes les questions financières, toutes les questions qui impliquent un changement d'ordre administratif majeur ainsi que toutes questions qui ont des répercussions directes sur les sénateurs. Dans la pratique, cela signifie qu'un grand nombre de questions qui relèvent de l'administration du Sénat sont soumises à un examen par des pairs. Il n'existe toutefois aucune mention expresse sur les questions qui doivent ou non être adressées au Sénat. En outre, le mandat du Comité sénatorial de la régie interne et les mandats de ses sous-comités ne sont pas officiellement définis, si ce n'est qu'en des termes généraux.

3.7 Les principales questions qu'il convient de résoudre concernent les fondements mêmes sur lesquels s'appuient la plupart des organisations, notamment :

- la définition des rôles du secteur administratif du Sénat et de ses éléments constituants et le niveau et le type de service qu'il devrait fournir;
- comment les responsabilités et les pouvoirs devraient être délégués des sénateurs au personnel administratif;

- l'établissement de politiques et de procédés clairs, logiques et complets;
- la présentation de rapports informatifs sur les activités en matière de finances, de ressources humaines, de fonctionnement et d'autres aspects de la gestion;
- l'adoption d'un mécanisme indépendant qui permette d'évaluer la conformité des pratiques de gestion avec les normes établies, y compris l'exactitude et l'intégralité des rapports sur le rendement de la gestion.

Souvent, les sénateurs et la haute direction ne savent pas si les activités permettent d'atteindre les objectifs prévus ou si elles sont menées de façon économique et efficiente.

3.8 Il y a également des réticences apparentes à déléguer des responsabilités à la direction. Une proposition de délégation de pouvoirs financiers est restée lettre morte (voir les paragraphes 4.8 et 4.9). Lors d'entretiens et de notre enquête, certains sénateurs ont soutenu que même si une attribution plus précise des responsabilités administratives aux gestionnaires du Sénat serait souhaitable, le moment n'est pas encore propice. En outre, certains sénateurs ont exprimé l'opinion que leur réticence provient du fait que le Sénat n'élit pas son Président ni ne choisit deux de ses officiers les plus haut placés.

3.9 L'absence de rapports biens établis n'a pas empêché des réalisations considérables au cours des dernières années. L'élaboration de la stratégie en matière de technologie de l'information du Sénat (voir les paragraphes 4.109 à 4.111), commencée en 1987, en est un bon exemple. Ce processus, qui tient compte des besoins du Sénat, a été mis en oeuvre; les sénateurs ont également eu à se prononcer régulièrement à ce sujet et leurs opinions ont été prises en considération. Il pourrait servir de modèle pour l'application de la recommandation suivante qui, nous en sommes bien conscients, n'est pas simple et prendrait du temps à réaliser. Toutefois, l'objectif, qui consiste à gérer le Sénat davantage en appliquant les principes d'une entreprise vaut, à notre avis, les efforts qu'il exigera.

Recommandation n° 1

3.10 Le Sénat devrait définir avec plus de clarté les mandats du Comité de la régie interne et de ses sous-comités.

3.11 Le Comité de la régie interne nouvellement mandaté devrait, quant à lui, clarifier le lien de responsabilité entre lui et les cadres supérieurs, surtout le greffier du Sénat, de sorte que les sénateurs membres du Comité ne soient pas nécessairement obligés de s'occuper de l'administration courante des services de soutien du Sénat. Ce faisant, le Sénat devrait veiller à régler les questions clés et à tenir la direction responsable.

Rapports sur le rendement

3.12 En matière d'administration, l'obligation de rendre compte est habituellement remplie par le truchement de rapports sur le rendement. Un cadre de l'obligation de rendre compte doit fournir un moyen uniforme et établi de communiquer l'information sur le rendement au plan administratif d'une manière qui permette d'évaluer le rendement des gestionnaires. Dans le cas du Sénat, un tel cadre établirait des rôles pour les unités organisationnelles qui fournissent des services ainsi que les niveaux de service correspondants ou d'autres indicateurs du rendement, en tenant compte des coûts et des besoins opérationnels.

3.13 Notre vérification avait pour objectif important de faire le tour des questions qui relèvent du domaine de l'obligation de rendre compte en ce qui concerne le Sénat et les rapports sur ses dépenses. Nous nous sommes demandés si :

les rapports publics du Sénat sur sa performance au plan administratif et sur ses dépenses renfermaient suffisamment d'information pour qu'il s'acquitte de son obligation de rendre compte?

Observation

3.14 Le Sénat ne rend pas suffisamment de comptes à la population. Le Sénat ne fait pas suffisamment état de sa performance au plan administratif et financier et de sa gestion des ressources humaines et il ne dispose pas d'une information suffisante pour être en mesure de le faire de façon systématique.

3.15 À l'heure actuelle, la structure de base du cadre de l'obligation de rende compte pour le Sénat se compose de deux éléments : la responsabilité envers la population et la responsabilité des sénateurs et de l'administration du Sénat envers le Sénat lui-même ou envers un comité chargé par le Sénat d'examiner des questions administratives. Dans la mesure où l'obligation qu'a le Sénat de rendre compte est réalisée à l'interne, il serait relativement simple de rendre ces formalités transparentes (c'est-à-dire «publiques») et, du coup, de rendre des comptes à la population.

3.16 Chaque année, le Sénat présente un rapport dans les Comptes publics. Il s'agit du sommaire de ses dépenses pour l'exercice écoulé (voir l'annexe 2). Un citoyen qui s'y intéresse peut, par exemple, connaître le total des dépenses du Sénat, par article, ainsi que le montant total des dépenses effectuées pour chaque sénateur, y compris son traitement, ses indemnités, la plupart de ses déplacements, les fonds puisés dans son budget discrétionnaire pour son bureau et la recherche ainsi que les marchés qui dépassent 100 000 $.

3.17 En outre, chaque année le montant de l'allocation budgétaire officielle accordée au Sénat est publié dans le Budget des dépenses du gouvernement, pour l'exercice à venir. Les années où le Sénat demande des fonds supplémentaires, un sommaire des fonds alloués est également publié (voir l'annexe 3). Enfin, le Sénat rend public les budgets de ses comités. Cependant, les rapports publiés par chaque comité ne rendent pas compte de toutes les dépenses et ne renferment pas d'information détaillée sur les dépenses.

3.18 L'obligation de rendre compte est aussi limitée en ce que les délibérations du Comité de la régie interne ne sont pas publiées. Le Comité présente publiquement des rapports au Sénat. Ils sont souvent assez brefs et habituellement approuvés sans discussion.

3.19 Certains renseignements fondamentaux au sujet de l'administration du Sénat, notamment sa structure organisationnelle, ses objectifs opérationnels, ses plans et ses résultats, ne sont pas publiés. Par exemple, le Sénat ne publie pas de sommaire des activités des comités et des dépenses détaillées, ni celles de chacun des comités ou une consolidation de tous les comités. Il publie un sommaire des dépenses de chaque comité sénatorial de façon à se conformer au *Règlement du Sénat* qui exige que les dépenses soient déclarées.

3.20 Si le Sénat adoptait un meilleur cadre pour ses rapports internes, il lui serait plus facile de fournir à la population de l'information sur son rendement, ses plans et sur les particularités essentielles de son administration.

3.21 Lors de notre enquête auprès des sénateurs, plus de 60 p. 100 des répondants se sont dits en faveur de la publication d'une information plus substantielle sur l'ensemble de la gestion du Sénat.

Recommandation n° 2 :

3.22 Le Sénat devrait publier ses dépenses de deniers publics et le renouvellement de son administration.

3.23 Le Sénat devrait publier régulièrement un sommaire des activités et des dépenses de ses comités.

Dépenses des sénateurs

3.24 Outre leur traitement, les sénateurs reçoivent une indemnité non taxable pour leurs dépenses personnelles et autres liées à leurs fonctions sénatoriales. Outre cette indemnité, les sénateurs peuvent se faire rembourser des dépenses réelles de déménagement, de transport et de télécommunications, conformément aux règles du Sénat. À l'heure actuelle, il n'existe aucun moyen de savoir si les dépenses remboursées aux sénateurs sont encourues à des fins liées au Sénat.

3.25 Au contraire, les politiques et pratiques du Sénat - surtout dans le domaine des déplacements et des télécommunications - semblent permettre le remboursement des dépenses personnelles assumées par les sénateurs ou par les membres de leur famille et qui ne sont pas liées au Sénat. Certaines de ces dépenses prévues dans la loi semblent être toujours remboursées, sans qu'il y ait de limite. D'autres sont limitées, mais les plafonds semblent être fixés en fonction des dépenses les plus fortes déjà enregistrées. Dans la pratique, ces limites sont donc rarement atteintes.

3.26 Lors de notre vérification, nous nous sommes demandés :

si les rapports sur les dépenses individuelles des sénateurs pour leur bureau, leurs déplacements, la recherche et les télécommunications renseignaient suffisamment pour que l'obligation de rendre compte au Sénat et à la population soit remplie.

Observation

3.27 Le Sénat déclare dans les Comptes publics certaines de ses dépenses. Notre vérification de ces montants n'a révélé aucune erreur importante dans ces rapports. Toutefois, les montants déclarés sont incomplets et ne renseignent pas suffisamment de sorte que le Sénat et le public puissent voir s'il s'agit de dépenses «de fonctionnement du Sénat», comme le prescrit la Loi sur le Parlement du Canada.

3.28 Quelles dépenses devraient être remboursées? La Loi sur le Parlement du Canada dispose que le remboursement des frais «exposés» (sic) dans certaines catégories précisées pour le «fonctionnement du Sénat» est permis conformément aux règles qu'établit le Sénat. Malheureusement, la vérification et l'examen de ces dépenses au Sénat ne permettent pas de savoir si les dépenses s'appliquent au Sénat seulement. Dans la négative, ces dépenses constitueraient des avantages sociaux imposables et une augmentation de salaire non prévue par la loi. Il n'est pas facile de déterminer si les dépenses ont bel et bien été consacrées au fonctionnement du Sénat et la façon de le faire n'est pas évidente.

3.29 Pour cette vérification, il était entendu que nous allions examiner les systèmes de gestion du Sénat et non le bureau de certains sénateurs. Nous n'avons pas tenté de confirmer systématiquement si les dépenses que nous avons examinées étaient liées au fonctionnement du Sénat. Pour comprendre les systèmes de soutien du Sénat et les politiques qui les régissent, nous avons examiné leur application pour un certain nombre de sénateurs et l'utilisation qu'ils en faisaient. Il ressort sans l'ombre d'un doute de notre examen, à la lumière des lacunes constatées dans les systèmes et les politiques ainsi que des montants et de la nature de certaines dépenses qu'un accroissement de l'obligation de rendre compte serait souhaitable. Comme indiqué dans la recommandation n° 2 (paragraphe 3.22), le seul moyen possible qu'a le Sénat de rendre des comptes est la publication de plus d'information.

3.30 Nous avons examiné les contrôles dans quatre catégories de dépenses :

- les déplacements
- les télécommunications
- les bureaux et la recherche
- les déplacements en taxi.

Les dépenses du Sénat dans ces domaines accaparent une tranche de 4,3 millions de dollars de son budget.

Les frais de déplacements

3.31 Chaque sénateur a droit à 64 points-voyages par année, chaque point équivalant à quatre billets de première classe pour des déplacements sur de courtes distances ou à un billet de première classe pour un plus long trajet. La plupart des sénateurs utilisent beaucoup moins que ce à quoi ils ont droit. Le personnel d'un sénateur et sa famille immédiate (conjoint, parents, grands-parents, enfants, petits-enfants, conjoints de l'une de ces personnes et toute personne qui a son domicile permanent chez le sénateur) peuvent aussi utiliser ces points avec le consentement du sénateur. En 1988-1989, le montant moyen, par sénateur, déclaré dans les Comptes publics était d'environ 18 000 $, la valeur de ces dépenses allant de 0 à 52 654 $. La politique du Sénat, au cours de l'exercice 1989-1990 - exercice d'où proviennent nos échantillons - limitait certains déplacements à ceux entre le domicile du sénateur et Ottawa. Toutefois, en juin 1990, le Sénat adoptait une nouvelle politique éliminant toute restriction quant aux destinations et aux points de départ des déplacements au Canada, tant pour les sénateurs que pour leur famille. De plus, les recherchistes des sénateurs ont été ajoutés à la liste des personnes admissibles aux remboursements de déplacements. Les voyages à l'étranger devaient toujours être approuvés par le Comité de la régie interne.

Observations

3.32 Rien ne garantit que les frais de déplacement assumés par le Sénat sont pour le fonctionnement du Sénat.

3.33 Les frais de déplacement déclarés pour chaque sénateur dans les Comptes publics ne comprennent pas ceux des comités ni les déplacements payés avec les fonds du Sénat octroyés au Secrétariat des associations parlementaires et à la Direction des échanges parlementaires et du protocole.

3.34 Nous avons examiné plusieurs demandes de remboursement de frais de déplacement afin d'être en mesure de vérifier si la politique du Sénat en matière de déplacement était conforme à la Loi sur le Parlement du Canada et était appliquée comme il se doit. Ces demandes montrent bien qu'il est difficile de s'assurer que les déplacements étaient liés au fonctionnement du Sénat.

3.35 Par exemple, un sénateur s'est vu rembourser un voyage d'une semaine à Vancouver pour lui-même et quatre membres de sa famille. Tous venaient de différentes régions du Canada. En outre, le sénateur ne vient pas de la Colombie-Britannique. Autre exemple : un voyage aller-retour pour la fille d'un sénateur (d'âge adulte), de Vancouver à la province de résidence du sénateur dans l'Est du Canada, à un moment où le Sénat ne siégeait pas. Mentionnons aussi la série de voyages en fin de semaine d'un sénateur vers une destination et de son épouse dans la direction opposée.

3.36 L'un des principes fondamentaux d'une bonne gestion veut que personne ne devrait pouvoir s'approprier des deniers publics. Le personnel accepte généralement la signature du sénateur comme preuve suffisante que les fonds demandés le sont pour des fonctions sénatoriales. Compte tenu de la nature unique du Sénat, des décisions aussi difficiles ne peuvent être prises judicieusement par des employés du Sénat et devraient donc pouvoir se prêter à un examen public rigoureux.

3.37 Les frais de déplacement individuels des sénateurs, qui sont actuellement indiqués dans les Comptes publics, ne comprennent pas les frais de déplacement au nom de comités, d'associations parlementaires et de la Direction des échanges parlementaires. Seul le total des frais que représente l'utilisation des 64 points est déclaré. Par exemple, un sénateur s'est rendu, au nom d'une association interparlementaire, trois fois dans le Tiers-Monde, deux fois en Europe, une fois aux États-Unis et trois fois à divers endroits au Canada, en 1988 et en 1989, pour un total de 55 jours. Ces déplacements, s'ils avaient été déclarés, auraient gonflé de façon importante le montant déclaré dans les Comptes publics pour ce sénateur. Un exemple plus typique serait celui d'un sénateur qui se rend chaque année en Europe. D'autres, évidemment, ne voyagent pas. Notre observation n'a pas pour objet d'émettre un doute quant au but des voyages, mais bien d'indiquer que leur coût n'était pas déclaré. Rien n'indique non plus si le sénateur était accompagné par son conjoint.

3.38 Parmi les sénateurs qui ont répondu à notre question à ce sujet, 61 p. 100 sont en faveur d'une divulgation accrue des frais de déplacement au nom d'associations parlementaires et de la Direction des échanges parlementaires et du protocole. En outre, 42 p. 100 estiment que les dates et les destinations de tous les déplacements de sénateurs devraient être publiées, et 45 p. 100 jugent que le nom des voyageurs et le coût des voyages devraient être divulgués.

Recommandation n° 3

3.39 Le Sénat devrait publier périodiquement, pour chaque sénateur, des renseignements sur tous les déplacements qu'il paye.

Dépenses de télécommunications des sénateurs

3.40 Le Sénat met à la disposition de chaque sénateur jusqu'à quatre appareils téléphoniques; en outre, les sénateurs peuvent avoir un téléphone cellulaire et un télécopieur à Ottawa et dans leur province de résidence; chaque sénateur a également accès à une carte de Bell Canada et à une carte des services de télécommunications du gouvernement pour les interurbains, lorsqu'il est loin de son bureau. De plus, le Sénat a deux lignes 800 pour les personnes qui appellent un sénateur de l'extérieur de la ville. La moyenne annuelle des dépenses en télécommunications, par sénateur, est d'environ 10 000 $, mais nous avons constaté une grande variation. Au cours d'une période de 10 mois, à compter d'avril 1989, les dépenses, dans le cas de sept sénateurs, ont dépassé 2 000 $ par mois en 26 occasions différentes au total. Pour nombre d'entre eux, elles sont inférieures à 500 $. Qui plus est, les frais de télécommunications sont très mal contrôlés (voir les paragraphes 4.124 à 4.129).

Observation

3.41 Il n'y a pas de politiques ou de pratiques qui assurent que les dépenses au titre des télécommunications sont liées au fonctionnement du Sénat.

3.42 La politique du Sénat en matière de télécommunications, qui a été approuvée en 1990, dispose que les sénateurs ont l'accès libre à tous les services téléphoniques du Sénat, y compris les cartes de crédit, pour faire des appels n'importe où dans le monde. Cet accès est également accordé à leur personnel et aux membres de leur famille.[1] En raison de cette politique, il est impossible d'avoir

[1]La Chambre des Lords au Royaume Uni et le *Bundesrat* en Allemagne ont une approche différente pour les appels téléphoniques des membres. La plupart des appels effectués sur les lieux sont considérés comme des appels pour des fonctions gouvernementales et sont payés d'office. Toutefois, les appels effectués à la maison ou ailleurs au pays sont considérés comme des appels personnels et doivent être payés avec les indemnités des membres non soumises à une justification.

la certitude raisonnable que les frais de télécommunications sont liés au «fonctionnement du Sénat». Les anciennes règles, diffusées en 1973, étaient plus conformes à la Loi sur le Parlement du Canada. Selon ces règles, on ne pouvait accorder des cartes de crédit que dans les circonstances suivantes :

- pour les appels interurbains, d'un point dans la province du sénateur à un autre point dans cette province,
- pour les appels de sa province de résidence à son bureau au Parlement,
- pour les appels de sa province de résidence à un ministère ou organisme du gouvernement fédéral à Ottawa ou à un bureau régional d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement fédéral.

Recommandation n° 4

3.43 La politique du Sénat en matière de télécommunications devrait être révisée de façon à ce que sa conformité à la Loi sur le Parlement du Canada soit plus évidente et elle devrait prévoir la communication des dépenses des sénateurs pour les télécommunications.

Dépenses pour la recherche et pour le bureau

Observation

3.44 Seul le montant total des dépenses discrétionnaires des sénateurs pour la recherche et pour leur bureau est rendu public.

3.45 Les sénateurs ont un budget discrétionnaire annuel qui peut atteindre 50 000 $ pour leur bureau et pour l'aide à la recherche. Ce montant comprend jusqu'à 35 000 $ pour l'aide à la recherche et un budget discrétionnaire de 15 000 $ pour l'achat de matériel (télécopieur, magnétoscope, téléphones cellulaires) et de livres ainsi que les abonnements. Le nom des chercheurs et le type de matériel acheté ne sont pas divulgués publiquement. Cependant, tous contrats d'aide à la recherche doivent être soumis à l'approbation de pairs, membres d'un comité spécial de sénateurs. Comme l'information à propos des projets de recherche est déjà connue d'un comité de sénateurs qui approuve les marchés, la publication d'une telle information ne semblerait pas violer quelque principe de confidentialité que ce soit.

Recommandation n° 5

3.46 Le Sénat devrait publier au moins une fois par année un relevé des dépenses discrétionnaires et de recherche des sénateurs pour le bureau, y compris le nom des fournisseurs et les achats qui dépassent un certain montant, qui serait fixé par le Comité de la régie interne. Ce relevé devrait faire partie d'un rapport public périodique sur les dépenses de chaque sénateur dans le cadre du budget global que nous recommandons à la recommandation n° 23, aux paragraphes 4.138 à 4.140.

Les déplacements en taxi

Observation

3.47 Les sénateurs ont adopté une approche judicieuse qui peut fonctionner. Le principe à la base de la politique du Sénat sur les déplacements en taxi, qui établit une distinction entre les affaires personnelles et les fonctions sénatoriales, pourrait être appliqué à toutes les autres catégories de dépenses des sénateurs.

3.48 Selon la politique concernant les taxis, les sénateurs payent leurs taxis avec l'argent de leur indemnité non taxable. La seule exception est celle des sénateurs en voyage, qui peuvent réclamer jusqu'à 21 $ sans reçu. Nous avons vérifié un échantillon de talons de taxis récents et n'avons trouvé aucune irrégularité.

3.49 La politique a été instaurée parce que l'on s'inquiétait vraiment que des taxis aient été utilisés à d'autres fins que des fonctions sénatoriales et qu'il y avait aussi eu utilisation abusive du Service des messageries. On partait du principe que les services du Sénat devraient servir aux fonctions sénatoriales et non à des fins personnelles.

Questions administratives et législatives

3.50 Le Sénat compte, pour son administration, sur un grand nombre d'organismes du gouvernement. Une estimation du coût des services fournis gratuitement par ces organismes au Sénat figure à la pièce 3. Ces organismes comprennent :

- Travaux publics - gestion des installations
- la Commission de la capitale nationale - entretien du terrain
- le Conseil du Trésor - avantages sociaux des employés
- le Secrétariat d'État - traduction et interprétation
- Postes Canada - affranchissement
- la Gendarmerie royale du Canada - sécurité

3.51 Le Sénat compte aussi sur ses «voisins» au Parlement :

- la Chambre des communes - services audio-visuels, restaurant
- la Bibliothèque du Parlement - recherche et information

3.52 D'autres organismes et ministères fournissent aussi des services au Sénat, notamment :

- le ministère des Transports - certains services gratuits aux aéroports
- le ministère des Approvisionnements et Services - impression et chèques
- le Commissaire fédéral aux incendies - inspections
- le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - services d'infirmerie;
- le ministère de la Défense nationale - transport aérien à l'étranger; services médicaux aux sénateurs et aux cadres supérieurs
- Via Rail - voyages en train gratuits

3.53 Lors de notre vérification, nous nous sommes posés les questions suivantes concernant la position administrative et législative unique du Sénat.

Étant donné la position unique de l'organisme législatif qu'est le Sénat, ses rôles et pouvoirs légaux ainsi que ses relations avec les organismes externes, les ministères, la Bibliothèque du Parlement et la Chambre des communes, en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration du Sénat, sont-ils définis et bien compris?

Pièce 3

SERVICES FOURNIS GRATUITEMENT PAR DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT AU SÉNAT DU CANADA[2]

1989-1990

Chiffres estimatifs en milliers de dollars

TRAVAUX PUBLICS CANADA (Locaux)	3 333 $
COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE (Entretien des terrains pour le Sénat/la Colline du Parlement)	255
SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES (Services postaux)	1 700
SECRÉTARIAT D'ÉTAT (Traduction et interprétation simultanée)	2 700
CONSEIL DU TRÉSOR (Quote-part de l'employeur des primes d'assurance)	1 050
GRC (Sécurité)	325
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT (Services de recherche et de consultation)	2 005
TOTAL	11 368 $

[2] Ces chiffres proviennent des entités. Lorsque les chiffres s'appliquaient à tout le Parlement, nous avons fait les redressements nécessaires de façon à n'indiquer que la tranche qui s'applique au Sénat (entre 14 et 33 p. 100). Si le calcul des coûts que nous recommandons était fait, il va sans dire que certains de ces chiffres changeraient.

Certaines entités, dont la Chambre des communes, facturent au Sénat les services qu'elles lui fournissent. D'autres, notamment le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, fournissent des services dont les coûts sont minimes ou ne peuvent être obtenus directement.

Ces relations sont-elles organisées de sorte que le Sénat puisse assurer sa gestion avec un souci de l'économie et de l'efficience?

Les coûts des services fournis «gratuitement» par la Bibliothèque du Parlement, les ministères et organismes publics pour l'administration du Sénat sont-ils connus et déclarés?

3.54 Nous nous attendions que les rapports avec les organismes extérieurs soient définis et compris, que le Sénat soit au courant des coûts de la prestation des services et que ces coûts soient communiqués dans des documents publics de façon appropriée. Nous nous attendions également que les rapports soient structurés de façon à obtenir l'optimisation des ressources. Autrement dit, selon les besoins, le Sénat devrait être en mesure de choisir, en se fondant sur le prix et le rendement, auprès de qui obtenir les services.

Observations

3.55 La plupart des rapports avec les ministères et les entités du gouvernement sont nettement définis et bien compris. Cependant, quelques-unes des ententes entre le Sénat et les entités du gouvernement qui lui assurent des services sont ambigues et il y a de l'incertitude, même lorsque les rôles et les pouvoirs légaux sont clairement définis.

3.56 Dans certains cas, le Sénat défraie intégralement les autres entités des dépenses engagées en son nom. Les totaux sont donc indiqués dans le Budget des dépenses du Sénat. Dans d'autres cas, les services sont fournis gratuitement. Les dépenses non remboursées engagées pour les services fournis au Sénat, soit, au total, un montant estimatif de 11,4 millions de dollars, ne sont pas suffisamment divulguées (voir la pièce 3).

3.57 Voici quelques observations :

- Les Services d'imprimerie du gouvernement canadien d'Approvisionnements et Services fournissent, sur demande, au Sénat un service complet d'imprimerie selon les besoins (voir les paragraphes 4.103 et 4.104). Les rapports avec Approvisionnements et Services sont bien structurés. Le Sénat passe des commandes aux Services d'imprimerie du gouvernement canadien pour les services d'imprimerie dont il a besoin, mais il est libre de s'adresser ailleurs si, pour des raisons de qualité ou de prix, il peut obtenir un meilleur service.

- Certains paiements que le Conseil du Trésor effectue en faveur des employés et des sénateurs sont indiqués dans le Budget des dépenses, mais d'autres ne le sont pas. Le Conseil du Trésor paye la part de «l'employeur» des primes d'assurance et des coûts des avantages sociaux tels que le Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale, le Régime de soins dentaires de la fonction publique et le Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la fonction publique. Les paiements effectués par le gouvernement en faveur des employés et des sénateurs représentent un montant global d'environ un million. Ce montant ne figure pas dans le Budget des dépenses principal. Le Conseil du Trésor effectue ces paiements à juste titre, vu que la Loi sur la gestion des finances publiques inclut le personnel du Sénat, celui de la Chambre des communes et celui de la Bibliothèque du Parlement dans la définition de «ministère».

- Le Bureau de la traduction du Secrétariat d'État fournit au Sénat les services de traduction, d'interprétation simultanée et des services qui s'y rattachent, conformément à la Loi sur le Bureau de la traduction. Le Sénat ne déclare pas le coût de ces services.

- Le ministre des Travaux publics «a compétence sur les biens appartenant au Canada», y compris les édifices du Parlement. Cependant, en pratique, le ministère des Travaux publics assume une partie, mais pas l'ensemble, des frais d'entretien, et la plupart, mais pas l'ensemble, des coûts des travaux d'amélioration des immobilisations.

3.58 Pour ce qui est des immeubles du Parlement, la Loi sur les travaux publics ne renferme aucune disposition qui empêche le Sénat, s'il le désire, de conclure une entente avec le Ministre permettant au Sénat d'assumer une partie ou l'ensemble des frais d'entretien de ses locaux. Cela s'est déjà produit. Le Sénat a pris lui-même en charge les frais d'entretien dont Travaux publics Canada s'occupait. En 1990-1991, il a également décidé d'inclure dans son propre budget une nouvelle salle des comités dans l'Édifice du Centre, vu que le ministère des Travaux publics n'avait pas les fonds suffisants dans son propre budget. Dans les deux cas, les biens et services qui auraient été fournis «gratuitement» s'ils avaient été inclus dans le budget de Travaux publics, ont donc contribué à l'augmentation du budget du Sénat, pour l'exercice.

3.59 La Chambre des communes fournit plusieurs services au Sénat (par exemple, le restaurant du Parlement). En fait, cela constitue un sujet quelque peu controversé et délicat pour les sénateurs. Il est entendu que le Sénat a eu quelque réticence à dépendre des services fournis par la Chambre des communes. La plupart des services de la Chambre des communes fournis au Sénat lui sont facturés au prix de revient (voir le paragraphe 3.51).

3.60 Il ne faut pas donner une fausse interprétation à ces observations. Dans la plupart des cas, il n'existe pas d'option valable pour tous les services fournis par une entité en particulier, mais uniquement pour certains aspects d'un service. De même façon, la loi pourrait exiger que le Sénat ait recours à une autre entité du gouvernement (le Bureau des traductions, par exemple). Toutefois, en prenant connaissance du coût global, le Sénat pourrait, dans des situations particulières, trouver qu'il est avantageux d'envisager d'autres dispositions.

Recommandation n° 6 :

3.61 **Le Sénat devrait faire état des dépenses engagées en son nom par des entités du gouvernement et par la Bibliothèque du Parlement.**

3.62 **Le Sénat devrait périodiquement examiner, et, au besoin, réviser ses rapports avec les entités du gouvernement pour s'assurer que les services qu'il reçoit sont d'un bon rapport coût-efficacité et d'un niveau approprié.**

4. Questions d'ordre opérationnel

4.1 La première partie de ce rapport portait sur des questions relatives à l'attribution des rôles et responsabilités entre les sénateurs et la haute direction et de quelle façon le Sénat devrait faire rapport et dans quelle mesure ils devraient en arriver à une obligation de rendre compte au public, sinon une obligation formelle de rendre compte. Nous avons conclu qu'il fallait clarifier les rapports entre les sénateurs et l'administration du Sénat, car nous avons constaté que les pouvoirs délégués par la direction, pour ce qui est des ressources humaines et financières, n'étaient pas clairement compris. Nous nous sommes dits inquiets par l'absence de mécanisme efficace d'obligation de rendre compte qui garantisse que les dépenses des sénateurs sont engagées pour le fonctionnement du Sénat, ou que le Sénat, dans son ensemble, est géré avec un souci d'économie et d'efficience. Il s'agit donc de sérieuses entraves à une gestion productive au Sénat. Cependant, ces difficultés ne se résoudront pas automatiquement par la simple création de nouvelles politiques et procédés ni par une délégation de pouvoir judicieuse en matière de ressources humaines et financières. Pour que le système de gestion fonctionne bien, il faut changer la philosophie de gestion : y inclure la compréhension et le respect mutuels entre dirigeants et exécutants.

4.2 Passons maintenant à des questions de gestion opérationnelle. Notre vérification des opérations du Sénat portait sur les mécanismes en place pour la gestion des ressources humaines et le contrôle financier et sur les améliorations ou les économies éventuelles au chapitre de certaines opérations du Sénat, notamment : la sécurité, l'informatique, les services de messagerie, les services de secrétariat, les services législatifs et les publications, les voyages et l'entretien des locaux.

4.3 Pour effectuer la vérification des opérations, nous avons cherché des réponses aux questions suivantes :

1. Le cadre du contrôle financier est-il satisfaisant? Les contrôles visant à garantir que l'argent est dépensé aux fins prévues et que les biens (y compris les biens patrimoniaux) sont protégés et comptabilisés comme il se doit sont-ils suffisants?

2. Les politiques et pratiques en matière de gestion des ressources humaines favorisent-elles l'atteinte des objectifs de l'administration du Sénat?

3. Les services et les activités sont-ils organisés et exécutés de façon économique et efficiente? L'administration du Sénat sait-elle, lorsqu'il y a lieu, quel est le rendement escompté et si on a obtenu les résultats escomptés?

4. Les coûts d'autres niveaux, d'une autre qualité et d'autres sources de produits et services ont-ils été pris en considération?

5. La direction fournit-elle des services qui répondent aux besoins des sénateurs?

6. Le service de sécurité fourni au Sénat est-il bien conçu et mis en oeuvre?

Caractère approprié du cadre de contrôle financier

4.4 *Le cadre du contrôle financier est-il satisfaisant? Les contrôles visant à garantir que l'argent est dépensé aux fins prévues et que les biens (y compris les biens patrimoniaux) sont protégés et comptabilisés comme il se doit sont-ils suffisants?*

Observation

4.5 **Le cadre actuel du contrôle financier ne prévoit pas les mécanismes d'obligation de rendre compte et de rapports nécessaires pour déterminer si les ressources ont été gérées dans un souci d'économie. Par ailleurs, les sénateurs sont généralement satisfaits des services de soutien du Sénat.**

4.6 Bien que nous ayons constaté un grand nombre de points préoccupants en ce qui concerne l'économie et l'efficience de la gestion des activités du Sénat, nous avons constaté que les sénateurs étaient généralement assez satisfaits des services du Sénat. L'un des objectifs implicites importants de l'administration du Sénat est de fournir aux sénateurs un niveau de services aussi élevé qu'ils le souhaitent. Toutefois, ces services semblent être fournis sans que l'on connaisse exactement leurs coûts ou ce qu'il en coûterait de fournir un niveau inférieur de services, qui pourrait être tout aussi acceptable. Dans la plupart des cas, l'information qui sert à prendre les décisions n'existe pas ou si elle existe, on ne l'a pas consultée. Les principaux problèmes découlent de l'absence de cadres fondamentaux pour le contrôle financier et la gestion des ressources humaines semblables à ceux que l'on trouve dans la plupart des organisations. De même, il y a la nécessité d'améliorer la communication de l'information de manière à faciliter l'instauration d'un degré raisonnable de contrôle et de responsabilité. Le Sénat est conscient de bon nombre de ces carences, et des mesures sont prises en vue de l'instauration de nouveaux systèmes. Une fois opérationnels, ces nouveaux systèmes devraient corriger nombre des déficiences relevées. À la longue, le Sénat devrait constater que ces systèmes permettront aux sénateurs de consacrer moins de temps à des questions d'ordre administratif puisqu'ils auront facilement accès à de l'information qui leur permettra de savoir si les gestionnaires s'acquittent de leurs tâches de façon appropriée.

4.7 Le bon fonctionnement du cadre de contrôle financier au Sénat reposera sur quatre facteurs clés :

1. Le Comité de la régie interne doit évaluer avec réalisme le degré de risque financier et l'importance des autres risques qui existent au Sénat en vue de fixer une juste limite à la délégation de pouvoirs financiers.

2. L'administration du Sénat n'a certes pas pour seuls objectifs le caractère économique et l'efficience des opérations, mais l'importance relative de ces deux aspects doit être clairement énoncée et prise en considération chaque fois que le Comité doit prendre une décision.

3. Les gestionnaires de tous les niveaux appropriés devraient être tenus de rendre périodiquement compte de leur rendement dans les domaines où des pouvoirs leur ont été délégués. Tout comme les sénateurs doivent déléguer des pouvoirs aux cadres supérieurs, ces derniers devraient déléguer des pouvoirs aux cadres intermédiaires.

4. Les gestionnaires doivent recevoir les outils nécessaires (notamment le personnel, les ressources financières et les systèmes d'information) dont ils ont besoin pour s'acquitter des obligations qui leur ont été confiées conformément aux directives du Comité.

4.8 La direction et les sénateurs ont pris certaines mesures qui témoignent de l'importance qu'ils accordent à chacun de ces facteurs. Par exemple, une délégation de pouvoirs a été préparée et soumise aux sénateurs pour qu'ils l'étudient; ils ont fait appel à des experts-conseils pour l'élaboration d'un cadre d'action pour les activités administratives; des fonds ont été prévus dans le budget de 1990-1991 pour les services de conseillers en gestion qui mèneront des vérifications internes et, enfin, ils ont acheté un nouveau progiciel de comptabilité générale pour améliorer les rapports financiers et les analyses. Cependant, les principaux éléments d'un cadre de contrôle financier qui fonctionne bien ne sont toujours pas tous en place.

4.9 Pour ce qui est du premier facteur, les sénateurs n'ont pas donné suite à la suggestion de délégation. La direction prépare un nouveau document à ce sujet, qui sera présenté au Comité. Les documents que nous avons examinés décrivaient les modes de délégation des pouvoirs sans toutefois indiquer comment les gestionnaires rendraient compte de l'exercice de ces pouvoirs.

4.10 Depuis 1988, les sénateurs ont approuvé un certain nombre de politiques. Certaines de ces politiques, toutefois, n'énoncent pas de façon uniforme l'importance relative de l'économie et de l'efficience des activités. Il reste énormément de travail à faire pour compléter et instaurer un cadre d'action qui convienne.

4.11 Bien que le Sénat ait autorisé l'instauration d'une fonction de vérification interne, des contrats pour remplir cette fonction n'ont pas été adjugés. Par conséquent, le cadre n'est pas doté des mécanismes qui donneraient la certitude que l'information sur le rendement fournie aux sénateurs est exacte et complète, que l'inobservation des politiques et règles financières et des autres politiques et règles est détectée et portée à l'attention de la direction et que les activités sont menées dans un souci d'économie et d'efficience.

4.12 Le nouveau logiciel de comptabilité générale acheté récemment a la capacité de produire la majeure partie de l'information financière dont la direction a besoin. Par contre, il ne devrait pas être fonctionnel avant le début de l'exercice 1991-1992. Le système de rapports financiers et de rapports sur le rendement qui était en place pendant notre vérification ne permettait pas de répondre aux besoins ni des sénateurs, ni de l'administration. Ce système financier est techniquement désuet et ne peut fournir l'information essentielle à la direction, par exemple, un rapport sur les fonds engagés, mais non dépensés. L'information autre que l'information financière essentielle à une bonne gestion, comme des rapports périodiques sur la passation de marchés et des rapports sur certains indicateurs de rendement importants, ne peut être obtenue, et il n'est pas dit que le nouveau système pourra la produire.

4.13 Le fait de disposer des outils nécessaires ne suffira pas en soi à assurer l'adoption du cadre financier que nous préconisons. Les gestionnaires recevront certes plus d'information financière que jamais. Il sera possible, par exemple, d'établir des budgets mensuels plus détaillés, et non seulement des budgets annuels. Enfin, les gestionnaires devront observer un nouveau cadre d'action plus précis. La Direction des finances devra fournir la direction et la formation nécessaires à la transition.

4.14 Nous admettons que les contrôles financiers ne sont pas une fin en soi. Ils ne constituent qu'un moyen d'aider les sénateurs et le personnel du Sénat à assurer la gestion avec un plus grand souci d'économie et d'efficience. L'un des avantages de la rapidité des progrès de la technologie de l'information au Sénat est que ces contrôles ne sont plus forcément onéreux ou indûment limitatifs. Ils peuvent être instaurés à peu de frais. Quant aux améliorations que ces contrôles pourraient apporter, elles pourraient être substantielles.

4.15 À un niveau moins général, nous avons vérifié deux domaines particulièrement importants dans toute organisation : les achats et la passation des marchés ainsi que la gestion des biens. Nous nous sommes également penchés sur certains services subventionnés.

Les achats et la passation de marchés

4.16 L'acquisition de produits et de services est, dans la plupart des organisations, une activité essentielle sur laquelle il faut exercer un minimum de contrôle, autrement l'organisation peut, par inadvertance, se trouver en situation de conflit d'intérêts, de favoritisme ou de dépendance vis-à-vis de certains fournisseurs ou bien décider d'achats peu économiques. Nous nous attendions qu'il y ait des contrôles pour minimiser ces risques, par exemple, des rapports périodiques sur les marchés passés pour les achats de produits et de services au-delà de plafonds établis. Nous nous attendions qu'il y ait des rapports sur les marchés exclusifs, les marchés qui n'ont pas été octroyés par adjudication et les marchés qui n'ont pas été conclus avec le fournisseur dont le prix était le plus bas. Ces rapports donnent à la haute direction la possibilité de poser des questions sur les circonstances dans lesquelles certaines décisions d'achat ont été prises et d'utiliser l'information pour évaluer le caractère raisonnable du jugement dont les fonctionnaires ont fait preuve.

4.17 Un système de contrôle de ce type est nécessaire pour des considérations pratiques, notamment le fait que parfois, il convient de déroger aux pratiques et aux procédés établis. Le cas échéant, il incombe à la direction de justifier les actes posés. Ces rapports obligent les personnes concernées à expliquer les dérogations à la politique approuvée en matière de passation de marchés.

Observation

4.18 **La passation des marchés au Sénat n'est pas suffisamment contrôlée.** Nous avons relevé des cas de dérogations à la politique approuvée par le Comité de la régie interne. Le Sénat n'a pas vraiment entrevu la possibilité de ces cas dans sa politique sur la gestion du matériel, si ce n'est qu'il exige que les opérations soient consignées. Le personnel administratif du Sénat doit savoir quoi faire dans l'éventualité de demandes venant de sénateurs, qui constituent des dérogations aux politiques. De leur côté, les sénateurs doivent avoir la certitude que la direction et leurs pairs n'outrepassent pas les politiques du Sénat sans que le Comité en soit informé.

Recommandation n° 7

4.19 **Le Sénat devrait établir un mécanisme de rapports de sorte que tous les marchés qui dépassent une certaine valeur et tout cas d'inobservation de la politique sur la passation des marchés soient portés en temps opportun à la connaissance du Comité de la régie interne.**

4.20 **Outre le rapport sur les marchés qu'exigent les Comptes publics, et vu que tous les marchés du Sénat pour 1989-1990, sauf deux, ne dépassaient pas la limite de 100 000 $ imposée pour les Comptes publics, le Sénat devrait établir une limite inférieure et rendre publics ces marchés.**

La gestion des biens

4.21 Un système de contrôle et de gestion des biens qui fonctionne correctement :

- améliore l'administration des biens,
- contribue à assurer la comptabilisation de tous les biens,
- améliore les pratiques d'entretien des biens,
- facilite la préparation du budget de fonctionnement et du budget des immobilisations
- se prête à un examen public rigoureux parce qu'il permet de démontrer si la direction s'est acquittée de son obligation de garder et d'entretenir les biens acquis avec les deniers publics.

Observation

4.22 **Il n'y a actuellement aucun système en place qui fonctionne pour faciliter la gestion et le contrôle suffisants des biens du Sénat.**

4.23 On a retenu, en 1990, les services d'un expert-conseil pour la mise au point d'un système de gestion des biens, et la création d'un système d'inventaire des biens «meubles» allait bon train, mais pour diverses raisons, la première phase du projet n'a pas été menée à bien. Sans améliorations, on risque fort que le système ne puisse apporter les nombreux avantages recherchés.

4.24 Les risques inhérents au contrôle et à la gestion des biens au Sénat ont été recensés comme il se doit avant le recours à l'expert-conseil : risque de vol, risque que des biens non répertoriés soient déplacés et risque que certains biens du Sénat qui nécessitent des inspections et un entretien réguliers ne soient pas bien conservés. Cependant, on n'a pas assez tenu compte de ces risques à la phase de conception du système.

4.25 Des décisions qui auraient dû être prises à la phase initiale de la conception n'ont toujours par été prises même si elles sont capitales pour le bon fonctionnement du système. On ne sait pas, par exemple, si le système sera branché au réseau local ou s'il sera dans un ordinateur autonome et qui aura accès aux données. On n'en sait pas plus sur la forme, le contenu et la fréquence qu'auront les rapports.

Le Sénat n'a pas encore reçu de base de données complète et fonctionnelle, ni les instructions de base pour l'utilisation du logiciel.

4.26 Le cadre organisationnel nécessaire pour que la base de données soit exempte d'erreurs et d'omissions n'est pas en place. La responsabilité du système a été confiée à son principal utilisateur, le service des locaux. Toutefois, comme le service des locaux et le service de la gestion du matériel fonctionnent séparément, l'application du contrôle nécessaire pour assurer l'intégrité des données sera plus difficile.

4.27 Enfin, il est important de mentionner que les biens du Sénat qui ont une valeur historique doivent tous être recensés et répertoriés.

Recommandation n° 8

4.28 **Le Sénat devrait veiller :**

- **à ce que le système de gestion des biens qui sera adopté, quel qu'il soit, réponde aux besoins des utilisateurs escomptés;**
- **à ce que le système choisi soit opérationnel dans les plus brefs délais;**
- **à ce que tous les biens qui ont une valeur historique soient recensés, répertoriés, entretenus et protégés.**

Services subventionnés du Sénat

Observation

4.29 Certains services offerts aux sénateurs sont abondamment subventionnés, mais ce sont en grande partie les employés qui s'en prévalent.

4.30 Les sénateurs, les employés du Sénat et, dans certains cas, les simples titulaires d'une carte d'accès aux lieux, bénéficient de certains services subventionnés : repas, coupes de cheveux, stationnement et services philatéliques. Les collectionneurs de timbres peuvent obtenir le Service enveloppe Premier jour du bureau de poste du Sénat moyennant le prix des timbres seulement. Un grand nombre d'employés et tous les sénateurs disposent d'un stationnement gratuit qui, dans le cas des employés des ministères ou organismes du gouvernement, devrait être déclaré comme avantage taxable. Nous relevons le fait que le coût du stationnement dans le centre-ville d'Ottawa est de 1 300 $ par année.

4.31 Nous avons examiné les services de coupe de cheveux et les services philatéliques et avons constaté que dans 70 à 80 p. 100 des cas, les utilisateurs n'étaient pas sénateurs. Nous avons calculé, pour le service aux philatélistes, que la rémunération de l'employé du Sénat affecté à ce service coûtait 300 $ par utilisateur.

Recommandation n° 9

4.32 **Étant donné le faible pourcentage de sénateurs qui utilisent les services subventionnés, et le coût élevé de ces services comparativement à leur prix, le Sénat devrait déterminer quels services il y aurait lieu de continuer à offrir et si le prix demandé pour ces services ne devrait pas être plus près des prix du marché.**

4.33 **Le Sénat devrait examiner tous les services et montants donnés aux sénateurs et aux employés pour s'assurer du plein respect de la Loi de l'impôt sur le revenu.**

La gestion des ressources humaines

4.34 La rémunération des employés constitue le principal coût de fonctionnement du Sénat. La bonne administration du Sénat dépend du bon travail des employés. Dans un milieu où la qualité des services fournis aux sénateurs est si importante, on ne peut trop insister sur l'importance de la qualité du personnel. Cependant, si les employés sont peu productifs ou sous-employés, il peut alors y avoir un important gaspillage.

4.35 L'adoption de la Loi sur les relations de travail au Parlement, en 1986, a eu de grandes répercussions sur la gestion des ressources humaines au Sénat. Deux changements importants ont été la syndicalisation des employés et la création de recours officiels, qui ont nécessité une gestion serrée, l'élaboration et l'adoption de politiques, l'uniformité du processus décisionnel et l'amélioration de l'information destinée aux gestionnaires.

4.36 Lors de notre vérification, nous nous sommes donc posés une question importante :

Les politiques et pratiques en matière de gestion des ressources humaines favorisent-elles l'atteinte des objectifs de l'administration du Sénat?

4.37 Bien que des progrès aient été réalisés comme le montrent l'élaboration, l'approbation par le Comité de la régie interne et la publication du *Manuel de gestion du personnel au Sénat*, nous avons relevé de nombreuses lacunes qui indiquaient que d'autres améliorations dans les systèmes et pratiques de gestion des ressources humaines sont nécessaires. Point positif : dans un grand nombre de domaines, les gestionnaires sont conscients des carences et, dans certains cas, avaient commencé à s'y attaquer.

4.38 Nous formulons des observations dans les domaines suivants :

- la définition des rôles et des responsabilités,
- la dotation en personnel,
- la classification et la rémunération,
- les relations avec les employés et les syndicats,
- la formation et le perfectionnement,
- la santé et la sécurité au travail.

Rôles, responsabilités et stratégies pour la gestion des ressources humaines

4.39 Nous nous attendions :

- que les responsabilités et les pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines soient clairement définis,
- que les gestionnaires reçoivent le soutien, l'information et la formation dont ils ont besoin pour jouer leur rôle et s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine des ressources humaines
- que l'efficacité globale de la gestion des ressources humaines soit évaluée.

Observation

4.40 **En dépit d'un volumineux manuel de politiques, le Sénat ne dispose pas d'un cadre et d'une stratégie d'ensemble pour la gestion des ressources humaines qui soient satisfaisants.** Il y a souvent des désaccords entre la Direction du personnel et les autres directions sur leurs responsabilités et rôles respectifs en gestion du personnel. Les politiques, rôles et responsabilités sont énoncés dans le manuel, mais ne sont pas entièrement satisfaisants. De plus, les gestionnaires ne bénéficient pas du soutien, de l'information ou de la formation dont ils ont besoin pour assumer leurs responsabilités en gestion des

ressources humaines, ce que l'on constate surtout dans certains domaines comme les relations avec les employés et la sécurité.

4.41 Les sénateurs assument aussi des responsabilités importantes en matière de personnel. Depuis mars 1990, toute dotation en personnel ou classification devait être approuvée par le Comité de la régie interne. Le Comité a pris cette décision en raison du fait que certains sénateurs se sont inquiétés que des mesures concernant le personnel soient prises sans leur autorisation et qu'on ne leur fournisse pas suffisamment d'information à ce sujet. La mesure avait pour but de saisir la haute direction de cette situation et de leur faire savoir que les préoccupations du Comité étaient sérieuses. Il arrive aussi que les sénateurs fassent passer des entrevues aux candidats à des postes de gestionnaires.

4.42 Un élément essentiel de tout système de gestion et de planification est l'information appropriée sur le rendement. La Direction du personnel ne fournit pas systématiquement aux cadres supérieurs et intermédiaires ou au Comité de la régie interne des analyses d'indicateurs importants, comme l'absentéisme, les heures supplémentaires et le roulement du personnel. Le Sénat peut donc difficilement trouver des solutions valables aux problèmes de gestion des ressources humaines.

Recommandation n° 10

4.43 En même temps qu'il clarifiera le lien de responsabilité entre les sénateurs et la direction, le Sénat devrait clarifier les rôles et responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

4.44 La Direction du personnel devrait établir des indicateurs de rendement pour la gestion des ressources humaines au Sénat et s'en servir pour faire rapport de façon périodique à ce sujet.

Dotation en personnel

4.45 Nous nous attendions :

- que le mode de recrutement attire au Sénat assez de candidats suffisamment qualifiés;
- que le mode de sélection favorise une évaluation équitable des candidats et l'embauchage de ceux qui répondent le mieux aux besoins du Sénat;
- que le mode de dotation en personnel soit efficient et efficace et permette de répondre en temps opportun aux besoins des gestionnaires, dans le respect des politiques du Sénat et de la loi.

Observations

4.46 Le Sénat ne fait pas toujours le nécessaire pour attirer les candidats les plus qualifiés. En outre, il pourrait donner l'impression que certaines pratiques de dotation en personnel sont injustes. Des concours ont normalement lieu lorsqu'il y a des postes à combler. On a établi un ensemble de formalités visant à ce que les candidats soient choisis en fonction de leur mérite. Notre vérification, cependant, a mis en lumière les lacunes suivantes.

4.47 Les critères de recrutement ne conviennent pas toujours. Il arrive qu'ils soient trop généraux. Nous sommes d'avis que, dans certains cas, il serait possible d'attirer de meilleurs candidats en rehaussant les critères et en ouvrant le concours à un plus grand groupe. Dans d'autres cas, les critères étaient tellement limitatifs qu'il a fallu lancer un nouveau concours moins restrictif, ce qui a engendré des coûts et des délais supplémentaires.

4.48 Les critères de sélection ne se rapportent pas toujours au poste à combler. Par exemple, dans les postes qui sont comblés à la suite de concours ouverts, le Sénat a pour pratique de ne retenir que les candidats qui satisfont déjà aux exigences linguistiques du poste à combler et ce, que le poste en question nécessite ou non que le titulaire soit bilingue dès son entrée en fonction.

4.49 Les moyens de sélection ne permettent pas toujours d'évaluer correctement les candidats en fonction des critères établis. La plupart (examens écrits ou questionnaires d'entrevue) sont élaborés à l'interne et ne sont pas validés pour garantir qu'ils permettent d'évaluer les bons points. Certains pourraient être inappropriés. Par exemple, les examens écrits que doivent passer les préposés au nettoyage permettent probablement davantage de vérifier leur capacité de lire et d'écrire que leur capacité de faire le nettoyage. De même, lorsque les concours sont fermés, il n'y a pas vérification des références. Dans les concours ouverts, les références ne sont pas toujours vérifiées, et lorsqu'elles le sont, la vérification n'est pas nécessairement bien faite.

4.50 D'autres méthodes de dotation suscitent des préoccupations. Pour les candidats aux postes de constable ou de caporal au Service de sécurité du Sénat, le Sénat exige l'admissibilité à la cote de sécurité «secret». Il ne renseigne pas les candidats sur la nature de cette vérification, et il ne leur demande pas de fournir l'information de base nécessaire à une telle vérification. Autre exemple : des candidats peuvent être refusés après une évaluation de leur condition physique qui n'est peut-être pas liée aux exigences du poste. On applique les mêmes exigences pour une personne qui aura à déplacer des objets très lourds que pour un messager qui n'est pas appelé à livrer des colis de plus de 5,4 kilogrammes.

4.51 Il n'existe pas d'indicateurs de rendement qui permettent d'évaluer l'efficience du processus de dotation en personnel. Si l'on examine les actions de dotation, en 1989-1990, on constate que 9 p. 100 d'entre elles ont pris plus d'un an. Le temps requis en moyenne dans cette petite organisation pour pourvoir à un poste, qui est de 23 semaines, était supérieur à la moyenne de 20 semaines observée dans la fonction publique fédérale. Notre examen a indiqué que les gestionnaires comme la Direction du personnel doivent accepter la responsabilité des délais encourus pour la dotation en personnel.

Recommandation n° 11

4.52 Le Sénat devrait examiner et revoir ses politiques, systèmes et pratiques de dotation en personnel pour s'assurer qu'ils sont équitables, uniformes et expéditifs.

La classification et la rémunération

4.53 Nous nous attendions :

- que le Sénat dispose de systèmes et de pratiques qui garantissent que la classification interne des emplois est uniforme pour permettre une administration des salaires équitable;
- que les emplois soient évalués par des personnes qui connaissent le travail et savent appliquer les normes d'évaluation d'emplois;
- qu'une surveillance permette que les postes continuent d'être évalués à leur juste valeur;
- que les salaires et les avantages sociaux se comparent à ceux d'emplois de même valeur dans la fonction publique fédérale, comme il est prescrit dans la Loi sur les relations de travail au Parlement.
- que ces programmes soient administrés uniformément et que les décisions soient communiquées aux employés et aux gestionnaires touchés.

Observation

4.54 **Les systèmes et pratiques actuels ne garantissent pas que l'évaluation des emplois au Sénat permet d'évaluer la valeur d'un poste par rapport à d'autres postes. Le Sénat ne fonde pas toujours la rémunération sur les résultats de l'évaluation d'emploi.** Il s'ensuit que l'administration des salaires n'est peut-être pas toujours équitable.

4.55 En 1986, le Sénat a approuvé un plan d'évaluation des emplois élaboré par des experts-conseils. Ce plan a servi à évaluer la plupart des postes au Sénat. En 1988, la Direction du personnel a révisé le plan de 1986 et réévalué tous les postes déjà évalués. Cependant, les résultats n'ont jamais été approuvés par le Comité de la régie interne, ni mis en application.

4.56 Il est important que les postes soient évalués en fonction de critères uniformes. Au Sénat, il y a deux ensembles de critères, l'un établi en 1986 et l'autre en 1988, ce qui complique les comparaisons. En outre, certains postes n'ont jamais été évalués. Qui plus est, la méthode d'évaluation des emplois utilisée recommande fortement que l'on passe avec soin en revue, à tous les quatre ou cinq ans toutes les évaluations de façon à vérifier l'uniformité et l'état actuel global des évaluations. Il est temps de faire cette évaluation, surtout à la lumière des lacunes relevées.

4.57 Nous n'avons pas la certitude que les évaluations d'emplois sont fondées sur une description juste ou une connaissance suffisante de la teneur des emplois. Les gestionnaires ne sont pas mêlés de près au processus d'évaluation des postes et les employés ne sont pas tenus de signer leur description de tâches.

4.58 Le Sénat n'a pas de politique claire en matière de rémunération qui garantisse que les employés reçoivent une rémunération et des avantages comparables aux titulaires de postes équivalents dans la fonction publique fédérale, conformément à la Loi sur les relations de travail au Parlement. Par exemple, on ne sait pas dans quelle mesure le Sénat est prêt à payer ses employés plus, moins ou autant que les autres organismes parlementaires ou la fonction publique, compte tenu de tous les autres facteurs.

Recommandation n° 12

4.59 **Le Sénat devrait effectuer une révision de ses programmes d'évaluation des emplois et de rémunération pour s'assurer :**

- **que l'évaluation des emplois permette d'établir la valeur relative des postes du Sénat et d'administrer équitablement la rémunération**
- **que la rémunération au Sénat se compare à celle d'emplois semblables dans la fonction publique ou dans les autres organismes du gouvernement.**

Les relations avec les employés et les syndicats

4.60 Les bonnes relations du travail favorisent l'accroissement de la productivité et le bon moral des employés.

4.61 Nous nous attendions :

- que les activités à l'appui de la négociation collective soient fondées sur la collecte, l'analyse et la communication de l'information en tenant dûment compte des besoins opérationnels et des coûts,

- que les conventions collectives et les conditions d'emploi des employés non représentés soient appliquées avec équité et de façon uniforme,

- que la procédure de règlement des griefs et d'arbitrage des griefs pour les employés syndiqués et non syndiqués soit utilisée comme outil de règlement opportun, efficient et efficace des différends,

- que la formation soit dispensée dans le domaine de la négociation collective, des conventions collectives ou des politiques applicables et de leur mise en oeuvre, de la gestion efficace du mécanisme de règlement des différends et des relations patronales-syndicales.

Observation

4.62 Des possibilités d'améliorations importantes existent au chapitre des relations avec les employés et les syndicats.

4.63 La négociation collective n'est pas toujours fondée sur une information et une analyse suffisantes des besoins opérationnels et des coûts correspondants.

4.64 Les griefs ne font pas l'objet d'une analyse systématique pour en déterminer les causes et les possibilités d'améliorations, que ce soit de l'interprétation, des conventions collectives ou des pratiques de gestion.

4.65 Des problèmes auraient pu être réglés sans qu'on ait recours à un processus de griefs, par une communication convenable entre l'employé et le superviseur. En 1989, les relations du travail, dans un secteur, s'étaient détériorées au point que la Commission des relations de travail dans la fonction publique a proposé de nommer un médiateur pour aider le Sénat et un agent négociateur à élaborer un «mécanisme de discussion et de résolution des problèmes de façon suivie». (Traduction) Ces problèmes s'expliquent, en partie au moins, par un manque de formation des gestionnaires en relations de travail.

Recommandation n° 13

4.66 Le Sénat devrait :

. s'assurer que l'on tient compte des exigences opérationnelles et des coûts lorsqu'on prépare des positions de négociation;

. dispenser aux gestionnaires la formation et leur fournir les bons outils afin de leur permettre d'assumer leurs responsabilités dans ce domaine.

La formation et le perfectionnement

4.67 Nous nous attendions :

- que le Sénat ait une procédure et des pratiques en place pour la formation et le perfectionnement professionnel de ses employés afin de garantir la présence d'employés qualifiés pour s'acquitter de ses fonctions et responsabilités.

- qu'un mécanisme serait en place pour recenser les besoins de formation et de perfectionnement des employés conformément aux objectifs à court et à long terme du Sénat.

Observation

4.68 Il est nécessaire de chercher davantage à répondre aux besoins de formation opérationnelle et aux besoins de perfectionnement professionnel des employés du Sénat. Ces derniers

ne reçoivent pas la formation que leurs gestionnaires estiment nécessaire pour exercer leurs fonctions. Cela est particulièrement vrai et pourrait donc avoir une incidence importante en matière de sécurité. Bien que cette situation soit critique pour le personnel affecté à la sécurité, pour la sécurité informatique et pour la sécurité des employés, elle a aussi des répercussions sur d'autres postes.

4.69 S'appuyer sur les rapports d'évaluation du rendement pour déterminer les besoins de formation, comme on le fait actuellement, n'est pas suffisant. L'actuel plan triennal de formation n'est pas suffisamment fondé sur les besoins opérationnels. Les besoins de formation recensés par la direction et par les employés ne font pas l'objet d'une analyse à l'échelle du Sénat, et on n'établit pas de priorités. On ne prend pas de mesures même lorsque les besoins de formation sont recensés. Sur les 584 cours reconnus utiles pour la direction et les employés, entre 1986 et 1990, 53 seulement ont été suivis selon les registres.

4.70 On n'a recherché que sporadiquement des occasions de collaborer avec la Chambre des communes dont les services de plus grande envergure offrent des possibilités de réaliser des économies d'échelle, et donc, des économies probables de coûts et d'accès à un plus grand nombre de services.

Recommandation n° 14

4.71 Le Sénat devrait recenser les besoins de formation et de perfectionnement professionnel, en se fondant sur les besoins opérationnels au niveau individuel, collectif et organisationnel. Il devrait également examiner la faisabilité et les avantages de l'intégration de certaines activités de formation, telles que la formation linguistique, la formation des services de protection et la formation en matière de sécurité et de protection civile avec la Chambre des communes.

La santé et la sécurité au travail

4.72 Nous nous attendions que le Sénat, en tant qu'employeur :

- recense les risques pour la santé et la sécurité au travail;
- détermine des moyens et établisse des priorités pour réduire ces risques.

Observation

4.73 Actuellement, les rôles et responsabilités ne sont pas clairs et sont répartis entre plusieurs personnes. On ne sait pas au juste dans quelle mesure le Sénat est au courant de l'importance des risques à la santé et à la sécurité et est sensible à la nécessité de prendre des mesures rectificatives. Par conséquent, d'importants problèmes en matière de sécurité-incendie visant l'édifice du Centre et d'autres édifices du Parlement, qui remontent aux années 60 et au début des années 70, n'ont pas été corrigés. Nous n'avons trouvé aucune preuve qui montre que le Sénat a été avisé en temps opportun des principaux dangers pour la santé et la sécurité au travail auxquels il fait face.

4.74 Le commissaire aux incendies du Canada a procédé en 1973 à un examen exhaustif de l'édifice du Centre après un incendie qui s'était déclaré dans l'atelier de rembourrage du Sénat et qui avait nécessité l'évacuation de l'édifice. Le rapport du commissaire comporte 18 pages de lacunes qui «dans l'intérêt de la protection de vies humaines et la protection de biens doivent être comblées». (Traduction) On signalait qu'un grand nombre de lacunes avaient déjà été recensées dans quatre rapports précédents, et quelques-unes de ces lacunes n'avaient pas encore été comblées en 1987. De fait, le Sénat n'était pas au courant d'un important problème lié à la sécurité-incendie : le manque de pression dans la conduite d'eau principale. Les tests du commissaire aux incendies montrent que la conduite d'eau principale de

l'édifice du Centre n'alimente qu'à moitié les extincteurs automatiques actuellement en place. Il s'ensuit qu'il n'y a pas suffisamment d'eau pour lutter contre le feu dans les locaux, en cas d'incendie majeur.

4.75 On a pris les mesures correctives appropriées dans des secteurs problèmes autres que la pression de l'eau. La plupart des carences que le commissaire aux incendies a relevées ont été corrigées et dans certains cas, des mesures de sécurité supplémentaires sont en place. Ces mesures rectificatives ont toutefois été prises longtemps après que le commissaire aux incendies ait décelé les problèmes. S'il n'est pas mis au courant des risques que cela comporte, le Sénat ne peut s'assurer que l'on prend les mesures correctives ou compensatoires appropriées.

Recommandation n° 15

4.76 **Le Sénat devrait clarifier ses rôles et responsabilités pour ce qui est de sa liaison avec des organismes de l'extérieur afin de veiller à répondre aux besoins du personnel en matière de santé et de sécurité au travail.**

4.77 **Le Sénat devrait veiller à ce que les organismes qui agissent en son nom le tiennent entièrement au courant. De plus, le Sénat devrait veiller à ce que la santé et la sécurité des employés soient protégées, peu importe les mesures qui seront prises pour combler les lacunes.**

Économie, Efficience et Mesure du rendement

4.78 Nous avons posé deux questions :

Les services et activités sont-ils organisés et exécutés de façon économique et efficiente? L'administration du Sénat sait-elle, lorsqu'il y a lieu, quel est le rendement auquel on s'attend et si on a obtenu les résultats escomptés?

Les coûts d'autres niveaux, d'une autre qualité et d'autres sources de produits et services ont-ils été pris en considération?

Observation

4.79 **La plupart des services aux sénateurs sont organisés dans un plus grand souci du niveau et de la qualité du service que de l'économie ou de l'efficience. Les normes de rendement visent en grande partie à assurer l'absence de plainte et ne reflètent pas des normes et des niveaux de services en particulier. Par conséquent, le Sénat peut rater des occasions de mieux optimiser ses ressources.**

4.80 Le Sénat a récemment entrepris ou prévoit d'entreprendre des examens du service de messagerie, des télécommunications et des publications parlementaires. Nous avons terminé notre vérification avant que les résultats de ces examens soient disponibles et nous ne pouvons donc évaluer les recommandations ou leur mise en oeuvre, mais nous admettons que ces examens étaient nécessaires. Il faudrait examiner les domaines suivants en cherchant les moyens à mettre en oeuvre pour les gérer dans un souci plus grand d'économie et d'efficience :

- le service de nettoyage;
- les services de secrétariat
- les déplacements

4.81 Nous avons constaté que des progrès considérables avaient été réalisés dans un domaine important :

- l'informatisation et les systèmes de l'information de gestion.

Le service de messagerie

4.82 Le service de messagerie du Sénat a un budget d'environ 1,0 million de dollars.

4.83 Le service de messagerie assure :

- la distribution du courrier interne, un service de levée et de livraison, toutes les heures, du courrier des bureaux des sénateurs et des principaux secteurs de service, tels que le bureau de poste;
- les services de messagerie urgents, lorsque les clients sont pressés;
- la levée et l'expédition du courrier;
- des services personnels aux sénateurs, à savoir :
  - les services bancaires,
  - les livraisons à destination ou en provenance de locaux du Parlement, y compris la boutique du tailleur, le centre de nettoyage à sec, le dépanneur, etc.
  - la levée et la livraison de paquets et d'articles personnels entre la colline du Parlement et les hôtels, appartements, aéroports et gares dans la Région de la capitale nationale
- d'autres services spéciaux, à la demande des sénateurs, et autorisés par le sénateur qui est président du sous-comité des locaux et des installations.

4.84 Le service de messagerie remplit également d'autres fonctions. Il fournit des portiers pour la Chambre du Sénat et des opérateurs de microphones pour les salles des comités.

Observation

4.85 Notre analyse révèle que le nombre de messagers est déterminé en fonction de la demande en période de pointe.

4.86 Le niveau de satisfaction à l'égard de ce service est très élevé. Tant les sénateurs qui ont répondu à notre questionnaire que nos entrevues avec un échantillon de secrétaires de sénateurs nous l'ont confirmé.

4.87 Le volume de travail des messagers connaît des périodes de pointe et des périodes de creux, selon que le Sénat siège. Lorsque le Sénat siège, la demande de services de messagerie augmente en même temps que les messagers doivent assurer le soutien à la Chambre du Sénat et aux comités.

4.88 Le service de messagerie a assuré la livraison d'environ 40 000 messages «urgents», en 1989, une légère réduction comparativement aux 44 000 messages livrés en 1988. Le coût moyen, par message, pour les frais de salaire uniquement, était d'environ huit dollars.

4.89 Nous avons analysé les opérations du service de messagerie au cours d'une semaine «typique», en 1990, pendant que le Sénat siégeait. Entre 7 et 21 messagers étaient disponibles tous les jours pour les messages urgents. Nous avons constaté que le temps requis pour livrer les messages tous les jours était équivalent en moyenne à neuf jours-personnes, ce qui montre que 54 p. 100 du temps, les messagers attendaient les appels.

4.90 Le jour où seulement sept messagers étaient de service, ces derniers ont effectué le même volume de travail que les 18 messagers disponibles le jour précédent. Cela ne sous-entend pas que l'effectif du service de messagerie est trop élevé. En fait, cela montre que le Sénat doit payer le coût

pour avoir des messagers disponibles sur le champ, et pour de nombreuses autres tâches. Par ailleurs, durant les périodes creuses (par exemple, durant l'été), le volume de temps inactif est encore plus élevé.

4.91 Comme c'est le cas pour d'autres services, la grande majorité des sénateurs n'ont pas abondamment recours au service de messagerie. Parmi ceux qui ont répondu à notre questionnaire, 65 p. 100 font appel au service de messagerie de façon urgente au plus trois fois par semaine, lorsque le Sénat siège. Le pourcentage s'élève à 88 p. 100 lorsque le Sénat ne siège pas. Par ailleurs, un petit nombre de sénateurs est à la source de la demande élevée de services de messagerie.

4.92 Le Sénat a récemment entrepris une analyse opérationnelle pour déterminer comment assurer le même niveau de service avec moins de ressources. Nous constatons que d'autres législatures, tel que l'Ontario, dépensent bien moins pour les services de messagerie, et les messages urgents sont souvent livrés par des secrétaires.

Recommandation n° 16

4.93 Le Sénat devrait examiner les coûts et les avantages de son service actuel de messagerie personnel et urgent de très haute qualité et déterminer s'il serait préférable de réduire le niveau de service, d'imposer une limite, de recouvrer les coûts à même le budget du bureau des sénateurs ou d'avoir recours à d'autres modes de livraison.

Le service de nettoyage

4.94 Les frais du service de nettoyage s'élèvent à environ 1,2 million de dollars par année, y compris le coût de déplacement et de réparation du mobilier.

Observation

4.95 Une analyse du coût des services fournis indique que le coût des services du nettoyage du Sénat est élevé. Selon le rapport d'un expert-conseil, la norme acceptable pour le nettoyage sur la colline du Parlement est de 2 000 pieds carrés par heure, par nettoyeur. Cette norme se compare avec la norme de 3 000 pieds carrés par heure pour un immeuble de bureaux typique, et la norme de 1 000 pieds carrés par heure pour un hôpital. Au Sénat, la moyenne est de 800 à 1 000 pieds carrés par heure.

4.96 Le service de nettoyage n'a pas établi de normes ni de niveaux d'entretien. Tous les secteurs du Sénat sont assujettis aux mêmes normes et services. Comme il n'existe pas de distinction entre les secteurs pour le nettoyage, tous les bureaux reçoivent le service complet fourni aux sénateurs. Les méthodes de nettoyage ne sont conformes à aucun niveau de service bien défini.

4.97 Actuellement, les activités de nettoyage sont établies en fonction des demandes et des plaintes des sénateurs. Par le passé, si un sénateur demandait un service en particulier ou se plaignait du service reçu, la mesure corrective pouvait être appliquée à l'ensemble du Sénat. Le niveau de satisfaction est élevé et celui des plaintes est faible. Pour ses opérations, le service de nettoyage a mis au point des listes de contrôle pour que les superviseurs puissent évaluer les travaux et déterminer si les services dispensés sont suffisants.

Recommandation n° 17

4.98 **Le Sénat devrait :**

- **examiner sa politique en matière de nettoyage pour déterminer si d'autres normes seraient acceptables;**
- **améliorer la productivité de son Service de nettoyage.**

Les publications du Sénat : les Débats, les Journaux et les délibérations des comités

4.99 Le Sénat produit cinq publications parlementaires :

- Les Débats : le compte rendu officiel des délibérations du Sénat pour la séance de la veille
- Les procès-verbaux : le compte rendu quotidien des délibérations du Sénat pour la dernière séance et le Feuilleton de la prochaine séance
- Les délibérations des comités : le procès-verbal et le compte rendu de procédure des réunions des comités du Sénat
- Les Débats reliés : la version sous couverture reliée du compte rendu des délibérations du Sénat, produite après chaque séance
- Les Journaux : la version sous couverture reliée des procès-verbaux, moins le Feuilleton du jour.

Observation

4.100 **Le Sénat en est aux premières étapes de l'examen d'autres méthodes de production. Il est possible d'accroître sensiblement l'économie et l'efficience. Toutefois, vu qu'il n'existe pas de systèmes de gestion satisfaisants et que la coordination avec les traducteurs du gouvernement et les services d'imprimerie laisse à désirer, les progrès sont difficiles à réaliser.**

4.101 Par le passé, le Sénat n'a pas cherché activement d'autres moyens d'organiser et de concevoir la production de façon à réduire les coûts et à accroître la rapidité. La façon de procéder actuelle est substantiellement plus désuète que celle de la plupart des autres corps législatifs que nous avons examinés.

4.102 Au cours de l'année dernière, le Sénat a tenté d'apporter des améliorations. Cette année, le Sénat a passé un contrat en bonne et due forme avec les Services d'imprimerie du gouvernement canadien. En outre, la proposition voulant que l'on remplace les techniques actuelles de production des Débats par la transcription assistée par ordinateur pourrait entraîner une réduction importante des frais.

4.103 Selon les Services d'imprimerie du gouvernement canadien, le Sénat réduirait ses frais annuels d'impression s'il adoptait un système intégré de composition par lot, sur mini-ordinateur, dans lequel le Sénat serait responsable du contenu et de la préparation des données, et les Services d'imprimerie auraient charge de la composition, de la production et de l'impression. Les gestionnaires du Sénat savent que ces solutions de rechange existent. Toutefois, jusqu'à maintenant, le Sénat n'a pas analysé ce qu'il en coûterait de produire ses documents sur place au moyen de l'éditique ou, plus précisément, les économies nettes qu'il ferait.

4.104 On pourrait faire d'autres améliorations plus vite. Actuellement, le texte des délibérations des comités traduit par le Bureau de la traduction est retapé par les Services d'imprimerie du gouvernement canadien avant d'être mis sous presse. Cette étape n'a pas sa raison d'être, car le texte original est tapé au Bureau de la traduction sur micro-ordinateur. Sans trop d'effort, le Sénat pourrait économiser de 75 000 $ à 100 000 $ par an et réduire les délais. Pour cela, il lui suffirait de prendre des dispositions pour que le Bureau de la traduction envoie les disquettes aux Services d'imprimerie du gouvernement canadien.

4.105 Nous avons constaté que de nombreux systèmes et pratiques de gestion et systèmes et pratiques opérationnels de base n'étaient pas en place. Certaines données essentielles sur le volume de travail et la production ne sont pas recueillies systématiquement, par exemple, les heures de travail du personnel des Débats. Dans d'autres cas, par exemple, les retards des délibérations des comités, les données sont recueillies mais elles ne sont pas analysées ni communiquées. Par conséquent, il est quasiment impossible pour la direction ou le Comité de la régie interne de surveiller le rendement opérationnel ou de le documenter.

4.106 Nous avons constaté, surtout en ce qui concerne la production des Débats, que le Sénat ne se souciait pas beaucoup de faire correspondre les ressources humaines au volume de travail. Nous nous attendions qu'il y ait deux façons de procéder : d'une part, le recours à des équipes permanentes d'employés à plein temps, secondées par des employés à temps partiel et par des occasionnels pendant les périodes de pointe, et, d'autre part, l'affectation des employés à temps plein à d'autres tâches que leurs tâches habituelles pendant les périodes creuses. Le Sénat a eu peu recours à l'un ou à l'autre de ces moyens. Les sténographes et les copistes à temps plein ont travaillé moins de 150 jours ces dernières années et, parfois, moins de 100. Il arrive, certains jours, qu'il travaillent durant des heures prolongées, mais sans inscription dans un registre des heures et des jours travaillés. Il n'est donc pas possible de déterminer les heures de travail du personnel par an, ni les économies qui découleraient si on faisait mieux concorder le volume de personnel au volume de travail en période de pointe.

4.107 La coordination et la communication laissent à désirer. La publication des délibérations des comités du Sénat prend 30 p. 100 plus de temps que celle des délibérations de la Chambre des communes. En ce qui concerne les délais de production, il n'existe pas d'ententes entre le Sénat et le Bureau de la traduction ou les Services d'imprimerie du gouvernement canadien. De surcroît, on ne veille pas à aviser suffisamment à l'avance le Bureau de la traduction ou le Service d'imprimerie du gouvernement canadien avant l'envoi de documents à traduire ou à imprimer.

Recommandation n° 18

4.108 Le Sénat devrait élaborer un plan pour prévoir des améliorations ultérieures à son système de publication. Dans l'immédiat, on pourrait améliorer les systèmes de gestion et d'opérations clés afin de réduire les délais et les coûts.

Informatisation et systèmes d'information de gestion

4.109 Le Sénat suit, depuis 1987, une méthode acceptable pour déterminer les besoins en information des sénateurs et y répondre. Pour répondre aux besoins en information des sénateurs, le Sénat a rendu le réseau de données et de vidéo OASIS accessible aux sénateurs, dans leur bureau, et a fourni à leur personnel des micro-ordinateurs dotés d'un logiciel de traitement de textes et d'autres logiciels spécialisés. On cherche actuellement à accroître l'efficience du système, à réduire les délais et à faciliter l'accès aux utilisateurs.

4.110 En juillet 1989, le Sénat a pris des mesures afin de déterminer les besoins du personnel administratif en matière de traitement informatique et de systèmes. Il s'est d'abord préoccupé de la gestion financière et de la gestion du matériel. La demande de propositions et la passation des marchés ont bien été menées. Cette initiative a reçu l'assentiment et le concours utile du Comité de la régie interne.

Observation

4.111 Ces systèmes de soutien, une fois installés, devraient permettre au Sénat de mieux contrôler les dépenses et le rendement et de rehausser la qualité des rapports dans ces domaines. Par exemple, il pourra produire des rapports pour chaque direction et chaque sénateur, ce qui permettra au Sénat de faire état de ses dépenses, sans complications et à peu de frais supplémentaires.

4.112 Le Sénat, toutefois, dispose de ressources internes limitées pour intégrer et mettre en oeuvre un plan en matière de technologie de l'information. Le Sénat n'a pas conçu de stratégie précise à observer. Au cours de notre vérification, la seule ressource qui avait été affectée de façon permanente à la technologie de l'information était l'administrateur des systèmes en réseau. Aucun employé en particulier n'a été chargé de l'avenir dans le domaine de la technologie de l'information. Aucun budget annuel distinct n'a été prévu pour l'entretien et l'amélioration du matériel dans les prochaines années. Il faudrait donc élaborer un plan de suivi.

4.113 Les gestionnaires du Sénat n'ont pas effectué d'analyse des menaces (virus informatique, accès non autorisé, etc.) qui pèsent sur les données informatisées du Sénat et ses ordinateurs. Le Sénat n'a donc pas évalué les risques éventuels et est, par conséquent, exposé inutilement à des pertes d'information et à des perturbations de ses systèmes informatiques. Son système financier actuel est particulièrement vulnérable puisque tous ses contrôles sont entre les mains d'une même personne. Il n'y a eu qu'un minimum de sensibilisation à la sécurité de l'information au Sénat.

Recommandation n° 19

4.114 Le Sénat devrait donc établir un point organisationnel précis qui aurait la responsabilité fonctionnelle de la technologie de l'information, y compris l'évaluation des risques et l'élaboration d'un plan de secours.

Les bureaux des sénateurs

4.115 Nous avons examiné les moyens qu'utilisait le Sénat pour que les bureaux des sénateurs soient gérés avec un souci de l'économie et de l'efficience. Nous n'avons pas examiné séparément la gestion d'aucun bureau de sénateurs.

Observation

4.116 Les sénateurs ne sont pas incités à gérer les dépenses de leur bureau avec un souci de l'économie et de l'efficience.

4.117 Par contre, pour les dépenses consacrées à la recherche, qui sont limitées à 50 000 $, les sénateurs sont plus portés à faire attention à la dépense, ce qui les incite à faire usage commun des installations et à se faire part de leurs résultats. Cependant, dans d'autres grandes catégories de dépenses - déplacements, télécommunications et rémunération de secrétariat - il n'y a pas de telles incitations, soit parce qu'il y a peu ou pas de limites, soit parce que le coût dans son ensemble est assumé par le Sénat.

4.118 Nous avons regardé comment les autres grands postes de dépenses pour les bureaux des sénateurs (déplacements, télécommunications et secrétariat) étaient gérés.

Les déplacements

4.119 Les dépenses en déplacements du Sénat atteignent environ trois millions de dollars par année.

Observation

4.120 En ce qui concerne les déplacements des sénateurs, nous n'avons rien trouvé qui indique que le Sénat profite des nombreuses économies qu'il réaliserait s'il retenait les services d'une agence de voyages. La Chambre des communes a recours à ce type de services et elle réalise des économies

considérables, entre autres, sur les messagers et le travail des secrétaires. À la lumière des économies réalisées dans d'autres organismes, nous avons calculé que le Sénat pourrait économiser environ 5 p. 100 sur son budget total pour les déplacements. Le Sénat a embauché une agence de voyages pour organiser les déplacements des comités. Nous n'avons toutefois pas constaté l'existence d'un contrat écrit ou d'une demande de propositions qui aurait permis de conclure la meilleure affaire possible.

4.121 Nous calculons que le Sénat aurait pu épargner entre un et trois pour cent de son budget consacré aux déplacements en conservant et en faisant utiliser pour le fonctionnement du Sénat, lorsque cela était possible, les points-primes accumulés.

Recommandation n° 20

4.122 **Le Sénat devrait lancer un appel d'offres en vue d'établir sur les lieux une agence de voyages qui réponde à ses besoins en matière de déplacements.**

4.123 **Les points-primes gagnés sur des voyages payés par le Sénat devraient être conservés par le Sénat en prévision de futurs déplacements pour le «fonctionnement du Sénat».**

Les télécommunications

4.124 En 1989-1990, les dépenses au titre des télécommunications se sont élevées à 1,2 million de dollars, dont 200 000 $ ont été dépensés par le personnel. Le reste des dépenses est attribuable aux sénateurs.

Observation

4.125 **Il n'existe pas au Sénat de processus de vérification ou de contrôle interne qui permettent un examen indépendant des factures de l'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG).** Par exemple, pour les appels faits par l'intermédiaire de l'Agence, ni les sénateurs ni le personnel ne reçoivent suffisamment d'information qui leur permettrait d'attester du bien-fondé des appels. Par ailleurs, en ce qui concerne les factures détaillées de Bell Canada, nous avons relevé le fait que certains sénateurs remboursaient leurs appels personnels.

4.126 Nous avons examiné les dépenses en télécommunication pour plusieurs mois. Les plus lourdes, c'est-à-dire celles de plus de 2 000 $ par mois, représentent des frais d'interurbains d'une durée approximative de quatre heures par jour effectués chaque jour ouvrable du mois avec la carte d'appels du gouvernement. Bien que nous n'ayons vu les factures que par numéro de compte, nous avons relevé onze numéros de compte de sénateurs, qui étaient à l'origine en moyenne de plus de 30 p. 100 des frais d'appels faits avec la carte de l'Agence. La dépense était peut-être justifiée. Il n'en demeure pas moins que l'absence de précision ne permet pas de s'en assurer.

4.127 La politique adoptée par le Comité de la régie interne en février 1990 ne fixe aucune limite quelle qu'elle soit, sur les factures de télécommunications que le Sénat est prêt à payer. Aux termes de la politique, les sénateurs peuvent prêter leur carte de l'Agence ou leur carte Bell Canada à un employé ou à un membre de leur famille et peuvent faire des appels n'importe où dans le monde. Ni l'agent des télécommunications ni la Direction des finances ont de pouvoirs ou de lignes de conduite qui leur permettraient de mettre en question les dépenses. Une limite arbitraire de 2 000 $ par mois au-delà de laquelle il y avait avertissement a été abolie. L'agent des télécommunications ne peut donc mettre en doute les dépenses téléphoniques, aussi élevées soient-elles.

Recommandation n° 21

4.128 Le Sénat devrait instaurer des contrôles visant à garantir que les dépenses en télécommunications sont effectuées pour des fonctions sénatoriales. Pour faciliter l'instauration des contrôles, il faudrait réviser la politique du Sénat sur les télécommunications de manière que les cartes d'appels de Bell Canada et de l'Agence de télécommunications gouvernementales ne soient utilisées que dans l'exercice de fonctions pour le Sénat.

4.129 Le Sénat devrait prévoir des moyens d'inciter les sénateurs à se soucier d'économie lorsqu'ils utilisent les services de télécommunications.

Les secrétaires des sénateurs

4.130 Dans le budget de 1990-1991 presque toutes les 86 secrétaires touchaient le salaire maximal de leur niveau. À cela s'ajoute, pour plusieurs, une prime au bilinguisme de 800 $ ou plus. Le budget, en 1991-1992, pour les secrétaires et l'aide temporaire atteindra environ 4 000 000 $. Ce montant représente près de 9 p. 100 du budget du Sénat. La plupart des sénateurs ont leur propre secrétaire quoique depuis le 1er août 1990, huit sénateurs ont décidé de partager les services de quatre secrétaires.

Observation

4.131 Les règles actuelles qui régissent l'emploi des secrétaires de sénateurs n'encouragent pas du tout les sénateurs à gérer ces ressources humaines avec un souci de l'économie et de l'efficience puisque le coût des services de secrétariat est assumé par le Sénat et non les sénateurs.

4.132 Le salaire des secrétaires des sénateurs a augmenté deux fois plus rapidement que celui de la plupart des autres employés du Sénat, soit à un taux composé de 8,6 p. 100 depuis 1987, et ce, malgré le rapport effectué en 1986 par des experts-conseils où on proposait que ce groupe fasse partie des groupes professionnels surclassifiés du Sénat.

4.133 Les secrétaires des sénateurs sont des employées du Sénat. Ce sont les sénateurs qui peuvent décider si la secrétaire qui leur est proposée doit être engagée ou non. Pour les secrétaires engagées avant 1985, le Sénat, en tant qu'employeur, a une obligation envers l'employé si le sénateur change d'avis, prend sa retraite ou décède. En ce qui concerne les secrétaires engagées après 1985, les obligations du Sénat en tant qu'employeur sont plus limitées. En général, les sénateurs qui ont choisi leur secrétaire sont très satisfaits de leur choix. Le Sénat n'a toujours pas pris de mesures en ce qui concerne une proposition pour définir ses obligations envers les secrétaires engagées avant 1985.

4.134 L'administration du Sénat a confirmé que certaines secrétaires de sénateurs sont apparentées au sénateur. Cela est incompatible avec l'esprit de la Loi sur le Parlement du Canada qui dispose qu'un sénateur ne peut avoir d'intérêts directs ou indirects dans un marché financé à même les deniers publics.

4.135 Toutes les secrétaires de sénateurs ne font pas l'objet d'une évaluation du rendement et elles ne sont pas assujetties à tous les contrôles visant les autres employés du Sénat.

Recommandation n° 22

4.136 Le Sénat devrait donner aux sénateurs des incitatifs afin qu'ils gèrent leurs ressources du secrétariat avec un souci de l'économie et de l'efficience. Parallèlement, il faudrait établir une politique afin d'éviter des situations de conflit d'intérêts.

Un budget global – et transparent – pour les bureaux des sénateurs

4.137 Après examen des contrôles visant la gestion des bureaux des sénateurs, nous avons conclu que les structures actuelles n'incitent pas les sénateurs à gérer leur bureau dans un souci d'économie et d'efficience.

Recommandation n° 23

4.138 Afin d'inciter davantage les sénateurs à gérer leur bureau dans un souci d'économie et d'efficience et de donner à ceux-ci plus de latitude dans l'organisation de leur bureau, le Sénat devrait établir pour les bureaux des sénateurs des budgets globaux qui couvrent les déplacements, les télécommunications, la recherche et les dépenses pour services de secrétariat. Les détails des dépenses de ces budgets devraient être rendus publics, comme on le recommande ailleurs dans le présent rapport.

4.139 Lorsqu'il détermine l'ampleur du budget, le Sénat ne devrait pas établir le montant au niveau des plus gros utilisateurs. Il devrait plutôt établir tous les ans, pour les sénateurs de chaque région, un budget normal, ajusté pour tenir compte des changements des frais de télécommunications, des tarifs aériens et des salaires. Les sénateurs qui, pour des motifs particuliers, désirent dépasser le montant établi jusqu'à concurrence d'un pourcentage déterminé, devraient présenter une demande de budget au Comité de la régie interne.

4.140 De même, le Sénat devrait fournir des directives et des mécanismes de gestion pour les achats, les contrats, le recrutement et la paye, afin d'aider les sénateurs à gérer ces budgets de façon à garantir que les fonds sont dépensés pour le fonctionnement du Sénat, dans un souci d'économie et d'efficience.

Qualité et niveau des services

4.141 De nombreux employés du Sénat affirment que le service aux sénateurs est la «raison d'être» de l'administration du Sénat. Il est possible de vérifier de façon valable le degré de satisfaction des sénateurs à l'égard de certains services. En principe, on tient un registre des plaintes, pas toujours de façon officielle, et lorsque cela est possible, on donne suite aux plaintes. Un sondage officiel tel que le nôtre n'a jamais été effectué jusqu'à maintenant. Nous l'avons fait pour aider à répondre à la question suivante :

La direction fournit-elle des services qui répondent aux attentes et aux besoins des sénateurs?

Observation

4.142 D'après notre questionnaire, la plupart des services répondent aux besoins des sénateurs ou les dépassent. Toutefois, quelques sénateurs sont mécontents de certains services et d'autres, légèrement plus nombreux, trouvent que les services répondent «d'habitude», mais pas toujours, à leurs besoins.

4.143 Le degré de satisfaction est particulièrement élevé à l'égard des services non professionnels qui entraînent des contacts directs journaliers avec les personnes qui assurent les services, par exemple, les services de secrétariat, de sécurité, de messagerie et de nettoyage.

4.144 Certains des services spécialisés tels que la remise à neuf du mobilier (le Sénat possède beaucoup d'anciens meubles), les services d'encadrement et le coiffeur ont également été très bien cotés. Ce qui est intéressant à noter dans ces résultats, c'est que le service d'ébénisterie qui a un arriéré de plusieurs mois, ce qui n'arrange pas tout le monde, comme nous l'ont dit plusieurs des sénateurs interviewés, n'a reçu qu'une seule cote négative.

4.145 Deux services que le Sénat n'assure pas, la traduction et le Restaurant du Parlement, ont reçu la cote la moins élevée dans notre questionnaire. Ces services étant fournis gratuitement au Sénat, celui-ci exerce moins de contrôle sur leur qualité.

Recommandation n° 24

4.146 L'administration du Sénat devrait effectuer périodiquement un examen des rôles et des opérations qui portent sur les services, et axer son examen sur le rapport qualité/coûts des services.

4.147 Nous avons fait des observations sur deux autres services.

Les greffiers des comités

4.148 Les comités du Sénat reçoivent divers services : services administratifs, de procédure, de recherche et soutien logistique. Les services administratifs et les services de procédure incombent au greffier de chaque comité.

4.149 Nous n'avons pas seulement analysé les résultats du questionnaire, mais nous avons également interviewé la plupart des greffiers et plusieurs présidents de comités, et nous avons examiné les documents clés et fait des comparaisons avec d'autres corps législatifs. Nous avons également examiné les appréciations de rendement des greffiers, car nous nous attendions que les présidents des comités aient participé à ces évaluations. Cependant, nous avons constaté que les sénateurs n'ont pas un rôle officiel dans l'évaluation des greffiers qui travaillent pour eux.

Observation

4.150 Les appréciations de rendement des greffiers étaient généralement positives. Cependant, plusieurs sénateurs sont d'avis que le rendement des greffiers ne répond pas à leurs attentes.

4.151 Cela s'explique par le fait que les présidents n'attendent pas tous la même chose de leur greffier. Certains s'attendent qu'il ne s'acquitte que des fonctions énoncées dans leur description de poste -- assurer le soutien administratif, le soutien de procédure et le soutien logistique des comités. D'autres -- les sénateurs qui se sont montrés souvent le plus critiques à l'égard de certains greffiers -- s'attentent que les greffiers dépassent ces fonctions de base et remplissent des fonctions que l'on pourrait

qualifier de fonctions de «directeur administratif». Par exemple, un président s'attend qu'un greffier soit au courant de l'opinion des sénateurs sur les dossiers étudiés par le comité et lui donne des conseils en conséquence.

4.152 La diversité de ces attentes est au coeur d'un débat continu au sein du Sénat sur le rôle des greffiers de comité – la fonction de greffier de comité doit-elle être modifiée pour que les greffiers jouent ce rôle plus étendu? Il existe des arguments pour et des arguments contre. La conclusion du débat aura de lourdes conséquences sur la fonction de greffier - c'est la raison pour laquelle il faut trouver une solution à la question sans tarder.

4.153 L'une des conséquences viserait le perfectionnement professionnel et l'avancement. Ces dernières années, le Sénat a de plus en plus eu recours à des échanges d'employés avec la Chambre des communes et d'autres corps législatifs. La valeur des ces échanges augmenterait si le rôle des greffiers était élargi.

4.154 Une autre conséquence concernerait le recours au personnel de soutien par les greffiers. Nous avons constaté qu'un certain nombre de tâches administratives effectuées actuellement par les greffiers pourraient être déléguées à du personnel subalterne qui travaille sous leur direction, ce qui les libérerait pour des tâches de plus grande portée.

4.155 Une troisième conséquence viserait le rôle des recherchistes des comités. Certains présidents de comités ont recours aux recherchistes pour s'acquitter de fonctions qui ne sont pas directement liées à la recherche.

Recommandation n° 25

4.156 Le Sénat devrait effectuer un examen fondamental du poste de greffier de comité pour déterminer si la répartition des tâches entre les greffiers, le personnel de soutien et les recherchistes est optimale.

Les Services d'information

4.157 Les Services d'information du Sénat produisent des coupures de presse, un guide pour les sénateurs et répondent aux demandes de renseignements des médias et du public. Leur budget pour, 1990-1991, s'élève à 388 000 $. Le montant n'est pas élevé, mais compte tenu de la visibilité du Sénat, il s'agit d'une activité qui peut avoir une incidence sur l'image du Sénat. Récemment, le Sénat a créé un nouveau poste de directeur des Services d'information.

Observation

4.158 Le Sénat n'a pas élaboré de politique d'information qui permette aux Services d'information d'orienter leurs opérations.

4.159 Il revient aux Services d'information de déterminer les moyens à mettre en oeuvre pour informer le public et les médias au sujet des activités, des programmes et des objectifs du Sénat.

4.160 Les Services d'information n'ont pas effectué d'analyses pour déterminer quels sont les besoins du public et des médias, ou ceux du Sénat. Par exemple, 18 p. 100 des sénateurs qui ont répondu à notre questionnaire sont mécontents de certains des principaux produits des Services - coupures de presse et guide pour les sénateurs. Les Services d'information n'ont pas déterminé si leurs opérations et leurs activités actuelles ont des résultats positifs ou négatifs, ou si les dépenses favorisent une meilleure compréhension du Sénat.

4.161 Nous nous attendions que les plans pour les Services d'information prennent en considération les besoins futurs. Nous avons néanmoins constaté que les Services d'information n'avaient pas élaboré de plan stratégique ni de plan de travail. Toutes les activités visent à répondre aux demandes immédiates et à assurer les services habituels, tels que la préparation de cahiers de coupures de presse, de listes ou de cahiers d'information. Le personnel des Services estime que la visibilité du Sénat s'est considérablement améliorée grâce aux efforts qu'il a déployés dans ses relations avec les médias et avec le public. Cependant, les Services n'ont pas encore déterminé dans quel domaine concentrer leurs efforts ou si les priorités doivent être internes (c'est-à-dire le Sénat) ou externes.

Recommandation n° 26

4.162 **Le Sénat devrait définir une politique claire pour les Services d'information et définir les besoins des utilisateurs.**

Les Services de sécurité au Sénat

4.163 Il ne s'est jamais produit au Sénat d'incident au cours duquel une infraction à la sécurité a entraîné de graves blessures ou des pertes de vie. On peut donc conclure que la sécurité du Sénat est suffisante. Toutefois, à notre avis, cette conclusion n'est pas justifiée. Le Sénat et la Chambre des communes se partagent de nombreux immeubles, ce qui pourrait exiger plus du Service de protection du Sénat que l'exécution de ses propres fonctions (par exemple, le Sénat pourrait être touché par des menaces à la sécurité de la Chambre des communes). Il ne peut être possible d'assurer un service de sécurité efficace que si les deux services de sécurité peuvent coordonner leurs activités. Nous réexaminerons la sécurité du Sénat après avoir terminé la vérification de la Chambre des communes.

Au cours de la vérification, nous avons cherché à répondre à la question suivante :

Le service de sécurité fourni au Sénat est-il bien conçu et mis en oeuvre?

Observations

4.164 **D'après notre sondage, les sénateurs sont en général satisfaits de la qualité du Service de protection du Sénat.**

4.165 **Il existe, néanmoins, des questions qu'il faut examiner :**

- **L'absence de politique bien définie fondée sur une évaluation complète et à jour des dangers que court le Sénat.**
- **Les dispositions actuelles avec d'autres organismes de sécurité ne garantissent pas que l'intervention sera concertée et appropriée en cas d'urgence.**
- **Les critères qui régissent la dotation en personnel, la formation et les opérations ne sont pas peut-être pas appropriés.**

4.166 Le Sénat a déjà commencé à se pencher sur ces questions. Au cours de notre vérification, le Sénat s'est engagé à un examen majeur des services de sécurité. Ceci a constitué la base des décisions prises par le Comité de régie interne, une fois notre vérification terminée, de remeubler les postes de garde, de reloger les bureaux du Service de protection et le centre des opérations et de préparer, en temps voulu, un énoncé de mission pour le service de sécurité ainsi qu'un programme amélioré de formation. Une fois mises en oeuvre, plusieurs de ces décisions seront largement conformes avec certaines des recommandations faites au paragraphe 4.178 de ce rapport. Également, on a augmenté de 14 p. 100 le nombre d'année-personnes des Services de protection.

4.167 Questions de politique et de mandat : Selon son mandat, le Service de protection du Sénat est censé assurer une protection maximale au Sénat et à ses occupants, mais l'accessibilité au Sénat pour le public doit demeurer le «facteur primordial». Le Sénat n'a toutefois pas défini ce que constitue une «protection maximale». Ces objectifs sont contradictoires et ils pourraient nécessiter de sérieux compromis.

4.168 Dans ses opérations, le Service de protection du Sénat n'a pas systématiquement incorporé d'évaluations des menaces et des risques. Cela est à prendre en considération, car une évaluation des risques acceptée par le Sénat devrait constituer le fondement de toutes les activités en cours du Service de protection du Sénat. On a demandé un surcroît de vigilance en cas de menaces ou de risques particuliers.

4.169 Les opérations de sécurité sont limitées pour ce qui est du contrôle de la sécurité physique, vu que le Sénat a décidé que le port des cartes d'identité n'était pas obligatoire et qu'il n'était pas nécessaire que les visiteurs signent de registre ni qu'ils soient accompagnés. Dans le contexte de ces objectifs contradictoires, les Services de sécurité s'efforcent de fournir un certain degré de protection. Le Règlement sur lequel sont fondées les opérations n'a pas été approuvé par le Sénat ni par le Comité de la régie interne. De même, le Sénat n'a pas officiellement établi de niveaux de sécurité.

4.170 Sans l'approbation officielle d'une politique pour le Service de protection du Sénat et pour les activités de sécurité, tant la haute direction que le Comité de la régie interne ne disposent pas de critères qui leur permettent de juger si le Service de protection répond aux besoins et aux exigences du Sénat et assure le niveau de sécurité approprié. Privé d'une telle orientation, le Service de protection du Sénat ne peut planifier ses futures opérations en ayant pour objectif de créer un service de sécurité optimal.

4.171 En fait, on en sait pas au juste qui est l'autorité responsable en matière de sécurité. Le Service de protection du Sénat semble relever du Président du Sénat, par l'intermédiaire du Gentilhomme huissier de la Verge noire. Nous n'avons trouvé aucune preuve documentaire, mais uniquement l'habitude bien ancrée à la Chambre du Sénat, voulant que ce soit le Président qui détienne ce pouvoir ou, s'il l'a, qu'il l'ait délégué afin que le Service de protection du Sénat soit en mesure d'intervenir avec efficacité au moment voulu, en cas d'urgence. Vu que le Sénat délègue les questions d'ordre administratif au Comité de la régie interne, on peut comprendre pourquoi il est difficile de savoir qui, en fin de compte, est l'autorité responsable pour les questions de sécurité.

4.172 Il n'existe aucune base juridique qui permettrait de soumettre les employés du Parlement à une enquête de sécurité. Les employés du Service de protection du Sénat sont chargés de la sécurité des biens du Sénat et des sénateurs, biens qui peuvent inclure des documents de caractère délicat. En tant que personnel de la sécurité, les employés du Service de protection du Sénat ont accès à tous les secteurs du Sénat. Les personnes engagées pour assurer la sécurité ne devraient poser aucun risque au Sénat, mais le Sénat ne dispose pas de processus officiel pour s'en assurer. En effet, le Sénat n'a pas de politique de sécurité personnelle, que ce soit pour son personnel de sécurité ou tout autre catégorie d'employés. Il n'existe pas de définition des exigences en matière de sécurité pour les employés du Service de protection ou tout autre employé, qui permettraient de déterminer si tous les contrôles de sécurité devraient être effectués ou si un contrôle de la fiabilité ou d'autres contrôles seraient plus indiqués pour répondre aux besoins des sénateurs en matière de sécurité. Les employés du Service de protection du Sénat doivent être admissibles à la cote de sécurité «secret». Il n'existe aucun moyen légal de vérifier l'admissibilité d'une personne à cette cote de sécurité.

4.173 **Questions de coordination : Le manque de coordination entre les divers groupes chargés de la sécurité peut poser des risques inutiles au Sénat.** L'absence de coordination des rôles et des pouvoirs, de la formation et des exercices pourraient entraîner confusion et malentendus si, en cas d'urgence, le Service de protection était chargé de coordonner les opérations avec la Sécurité de la Chambre des communes et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

4.174 Le Service de sécurité de la Chambre des communes et le Service de protection du Sénat fonctionnent indépendamment l'un de l'autre. Le Sénat a son propre réseau de communication, ses propres codes et fréquences radio et mène ses propres activités de formation. Nous n'avons pas

trouvé de preuve d'exercices menés ensemble dans le but de coordonner les opérations sur toute la Colline. Les deux services sont en mesure de coordonner les activités grâce à leurs centres d'opération. Advenant une urgence telle qu'un incendie ou un attentat terroriste, chaque service se fierait sur le centre d'opération de l'autre pour le tenir au courant.

4.175 Au moment de la visite d'un dignitaire au Parlement, chaque force de sécurité agit seule dans son champ de compétence. Il s'ensuit que le Service de protection du Sénat peut assurer un niveau de sécurité différent de celui d'autres services dans une même situation.

4.176 L'incident de la prise d'otages dans un autobus, le 7 avril 1989, constitue un exemple de la communication entre le Service de sécurité du Sénat et celui de la Chambre des communes en cas d'urgence où la situation exposait les occupants des lieux à des risques de blessures. L'évacuation du Sénat s'est produite après celle de la Chambre des communes. Les comptes rendus préparés par les deux services de sécurité indiquent les délais d'intervention et révèlent que la Chambre des communes a commencé à évacuer l'édifice du Centre, l'édifice de l'Ouest et l'édifice de l'Est avant que le Sénat fasse de même. Le Sénat a signalé que l'évacuation n'avait commencé qu'après confirmation par le Service de sécurité de la Chambre des communes qu'il fallait évacuer les locaux, à 15 h 45, c'est-à-dire environ 45 minutes après le début de l'évacuation de la Chambre des communes.

4.177 **Questions touchant les opérations** : La comparaison des descriptions de poste des employés du Service de protection du Sénat et des normes de l'Office des normes générales du Canada pour les agents de sécurité montre que le Sénat ne stipule pas que les employés du Service de protection du Sénat doivent fournir tous les services auxquels s'attend un service d'agents de sécurité, à savoir : la maîtrise de la foule, l'arrestation et la détention, sans outrepasser la loi, la prévention du vol et du vandalisme, la connaissance des relations avec les membres de diverses cultures, avec les handicapés, ou la tenue de registres pour les laissez-passer et les visiteurs. Malgré cette grave omission, les employés du Service de protection du Sénat sont néanmoins obligés de s'acquitter de telles fonctions et ne reçoivent pas de formation officielle suffisante sur nombre de ces fonctions.

4.178 Dans le passé, des personnes et des colis qui ont perturbé le bon fonctionnement du Sénat ont pénétré dans les secteurs ouverts au public et dans les autres secteurs du Sénat. Le Service de protection n'utilise pas de moyen pour maintenir le contrôle et la surveillance des personnes qui entrent dans les locaux du Sénat. Les mesures que peuvent prendre les employés du Service de protection du Sénat, sans avoir obtenu l'autorisation ou des instructions, sont limitées par la loi. Il incombe au Sénat de décider ce qu'il devra faire au sujet du contrôle de l'accès au Sénat, mais nous notons qu'il pourrait avoir une incidence pratique sur le niveau de sécurité que le Service de protection du Sénat est en mesure de fournir.

Recommandation n° 27

4.179 Le Sénat devrait :

- établir un mandat pour la sécurité et les plans opérationnels qui s'y rattachent, fondés sur une évaluation complète et à jour des risques;
- examiner les besoins en matière de politique d'habilitation de sécurité pour le personnel;
- établir une filière hiérarchique claire, et des consignes d'urgence adéquates pour les locaux du Sénat, en général, et pour la Chambre même;
- réévaluer et officialiser la coordination et les mécanismes de liaison avec les autres organismes de sécurité de la colline du Parlement;
- examiner les besoins de formation et mener plus d'exercices de formation de concert avec la Chambre des communes;

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

240 rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

le 3 novembre 1989

L'honorable Roméo LeBlanc, Sénateur
Président du Comité de la régie interne,
des budgets et de l'administration
Le Sénat du Canada
Ottawa

Monsieur le sénateur,

Pour faire suite à notre échange de lettres, en juillet et en août derniers, ainsi qu'aux entretiens que nos représentants ont tenus par la suite, je désire énoncer les paramètres d'une vérification intégrée du Sénat que j'aimerais vous proposer, à vous et à vos collègues.

Je crois comprendre que les deux premiers éléments d'une vérification intégrée, soit la vérification de l'attestation et celle des autorisations, ne présentera pour vous aucune difficulté parce qu'ils s'agit d'un processus continu au Sénat dont mon Bureau s'occupe depuis un certain nombre d'années déjà. En fait, l'élément "attestation" continuera d'être traité comme il l'a été par le passé et ne fera pas partie de la vérification que je vous propose aujourd'hui. Pour ce qui est des autorisations ainsi que des éléments d'économie, d'efficience et d'efficacité de la vérification intégrée, je préconiserais qu'ils ne s'appliquent qu'aux mécanismes de soutien administratif du Sénat.

J'entends par mécanismes de soutien administratif les fonctions dont s'occupe le greffier du Sénat, notamment la prestation de services de soutien aux comités, au Sénat lui-même ainsi qu'aux bureaux des sénateurs. Dans ce dernier cas, la vérification porterait sur les services fournis par le Sénat et sur les règles approuvées par le Sénat concernant l'utilisation de ces services. Il nous faudra, pour entreprendre cette tâche, comprendre les activités des bureaux des sénateurs. Cependant, je n'ai pas l'intention de m'arrêter à la gestion de l'un de ces bureaux en particulier puisque je m'intéresse plutôt aux politiques, aux pratiques et aux contrôles administratifs régissant la prestation des services aux bureaux des sénateurs.

Pour éviter tout malentendu, je tiens à préciser que ma vérification ne visera d'aucune façon le rôle constitutionnel ou légal du Sénat en tant que Chambre haute du Parlement, non plus que le rôle de ses comités ou le rôle des sénateurs à titre de membres du Sénat. Qui plus est, je n'entends pas examiner les questions de procédure, si ce n'est pour comprendre leur rapport avec les pratiques administratives. Conformément à la façon de procéder de mon Bureau, la vérification passera également outre aux questions de politique de nature publique.

Je veux toucher un dernier point, celui du compte rendu des résultats de ma vérification du Sénat. Comme vous le savez, la Loi sur le vérificateur général m'autorise à déterminer ce qui est important et qui doit être porté à l'attention de la Chambre des communes. Étant donné les positions constitutionnels des deux Chambres du Parlement et le fait que les deux acceptent le principe du cloisonnement de leurs affaires internes respectives, je considère que mon rapport sur la vérification du Sénat peut être remis en exclusivité à l'autorité du Sénat que vous voudrez bien me désigner.

Pour terminer, je désire préciser que la vérification prendra vraisemblablement une année à réaliser, à partir du moment où je donne le feu vert à mon directeur principal jusqu'à l'envoi de mon rapport final.

J'espère que la façon de procéder décrite ci-dessus vous paraîtra acceptable, à vous et à vos collègues, et j'espère en discuter bientôt avec vous.

Pour le vérificateur général du Canada

Raymond Dubois, f.c.a.
sous-vérificateur général

THE SENATE OF CANADA

STANDING COMMITTEE ON INTERNAL ECONOMY, BUDGETS AND ADMINISTRATION

OTTAWA
K1A 0A4

LE SÉNAT DU CANADA

COMITÉ PERMANENT DE LA RÉGIE INTERNE, DES BUDGETS ET DE L'ADMINISTRATION

November 23, 1989

Mr. Kenneth Dye
Auditor General of Canada
240 Sparks Street
11 Floor, West Tower
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Dear Mr. Dye:

Thank you for your letter of November 3, 1989 with regard to your proposal to do a comprehensive audit of the Senate.

Your letter was tabled in the Senate on November 8, 1989 and the Senate agreed to the substance of your letter.

I look forward to hearing from you from time to time as your audit progresses.

Yours sincerely,

Hon. Roméo LeBlanc
Chairman, Standing Committee on
Internal Economy and Administration

Programmes par activité

Provenance des autorisations									Utilisation des autorisations			
	Indiquées dans		Redressements et virements								Disponibles	
Disponibles des exercices précédents	Budget des dépenses	Budgets des dépenses supplémentaires	Virements entre ministères	Virements à l'intérieur du ministère	Redressements statutaires	Montants portés au crédit	Total disponible pour emploi		Employés au cours de l'exercice	Écart	pour emploi dans les exercices subséquents	Employés au cours de l'exercice précédent
$	$	$	$	$	$	$	$		$	$	$	$
								Sénat				
								Fonctionnement				
...	10,651,500	...	...	...	(87,652)	...	10,563,848	Dignitaires politiques du Sénat et autres sénateurs	10,563,848	...	...	10,173,103
...	1,500,000	...	...	213,000	...	...	1,713,000	Hauts fonctionnaires au service du Sénat	1,672,768	40,232	...	1,531,969
...	10,768,000	...	...	(577,000)	...	...	10,191,000	Administration	9,929,515	261,485	...	9,667,895
...	6,308,000	...	...	(455,000)	...	...	5,853,000	Services législatifs et comités	5,337,579	515,421	...	4,875,031
...	5,997,000	...	...	351,000	...	...	6,348,000	Services d'entretien	6,112,343	235,657	...	5,736,963
...	35,224,500	...	...	(468,000)	(87,652)	...	34,668,848	Total—Fonctionnement	33,616,053	1,052,795	...	31,974,961
								Capital				
...	222,000	...	...	528,000	...	...	750,000	Administration	731,134	18,866	...	320,274
...	420,000	...	...	10,000	...	...	430,000	Services d'entretien	421,045	8,955	...	333,737
...	642,000	...	...	538,000	...	...	1,180,000	Total—Capital	1,152,179	27,821	...	654,011
								Paiements de transfert				
...	298,500	...	...	...	(97,450)	...	201,050	Dignitaires politiques du Sénat et autres sénateurs	201,050	...	...	249,790
...	861,000	...	...	(70,000)	...	...	791,000	Administration	721,546	69,454	...	601,334
...	1,159,500	...	...	(70,000)	(97,450)	...	992,050	Total—Paiements de transfert	922,596	69,454	...	851,124
								Sommaire du programme				
...	10,950,000	...	...	...	(185,102)	...	10,764,898	Dignitaires politiques du Sénat et autres sénateurs	10,764,898	...	...	10,422,893
...	1,500,000	...	...	213,000	...	...	1,713,000	Hauts fonctionnaires au service du Sénat	1,672,768	40,232	...	1,531,969
...	11,851,000	...	...	(119,000)	...	...	11,732,000	Administration	11,382,195	349,805	...	10,589,503
...	6,308,000	...	...	(455,000)	...	...	5,853,000	Services législatifs et comités	5,337,579	515,421	...	4,875,031
...	6,417,000	...	...	361,000	...	...	6,778,000	Services d'entretien	6,533,388	244,612	...	6,060,700
...	37,026,000	...	...	...	(185,102)	...	36,840,898	Total du programme—Budgétaire	35,690,828	1,150,070	...	33,480,096
								Chambre des communes				
								Fonctionnement				
...	113,670,000	...	...	2,175,000	1,822,149	...	117,667,149	Députés	117,122,296	544,853	...	111,598,115
...	29,783,000	...	...	(1,425,000)	...	...	28,358,000	Services de la procédure	24,196,355	4,161,645	...	20,583,930
...	26,339,000	...	...	(548,000)	...	...	25,791,000	Services d'entretien	27,064,963	(1,273,963)	...	27,644,275
...	30,590,000	...	...	548,000	...	...	31,138,000	Administration	31,292,271	(154,271)	...	31,720,519
...	200,382,000	...	...	750,000	1,822,149	...	202,954,149	Total—Fonctionnement	199,675,885	3,278,264	...	191,546,839

Paiements de transfert

Provenance des autorisations								Utilisation des autorisations			
	Indiquées dans		Redressements et virements								
Disponibles des exercices précédents	Budget des dépenses	Budgets des dépenses supplémentaires	Virements entre ministères	Virements à l'intérieur du ministère	Redressements statutaires	Total disponible pour emploi		Employées au cours de l'exercice	Écart	Disponibles pour emploi dans les exercices subséquents	Employées au cours de l'exercice précédent
$	$	$	$	$	$	$		$	$	$	$
							Sénat				
							Subventions				
							Dignitaires politiques du Sénat et autres sénateurs				
...	298,500	...	...	...	(97,450)	201,050	(S) Dignitaires du Sénat et sénateurs—Pensions aux sénateurs à la retraite	201,050	...	...	249,790
							Administration				
...	591,500	...	...	(70,000)	...	521,500	Subventions aux associations parlementaires	483,546	37,954	...	506,881
...	**890,000**	...	...	**(70,000)**	**(97,450)**	**722,550**	**Total—Subventions**	**684,596**	**37,954**	...	**756,671**
							Contributions				
							Administration				
...	269,500	...	...	...	...	269,500	Dépenses des délégués assistant à des conférences interparlementaires et dépenses relatives aux visites des délégués d'autres parlements ou aux visites à d'autres parlements	238,000	31,500	...	94,453
...	**269,500**	...	...	...	...	**269,500**	**Total—Contributions**	**238,000**	**31,500**	...	**94,453**
							Sommaire du programme par activité				
...	298,500	...	...	...	(97,450)	201,050	Dignitaires politiques du Sénat et autres sénateurs	201,050	...	...	249,790
...	861,000	...	...	(70,000)	...	791,000	Administration	721,546	69,454	...	601,334
...	**1,159,500**	...	...	**(70,000)**	**(97,450)**	**992,050**	**Total du programme**	**922,596**	**69,454**	...	**851,124**
							Chambre des communes				
							Subventions				
							Services de la procédure				
...	1,404,000	...	...	...	...	1,404,000	Subventions aux associations parlementaires et de procédure	1,149,456	254,544	...	1,209,639
...	**1,404,000**	...	...	...	...	**1,404,000**	**Total—Subventions**	**1,149,456**	**254,544**	...	**1,209,639**

PARLEMENT
Sénat

État des indemnités, allocations et frais de voyage payés en 1989-90

Honourables sénateurs	Indemnités	Allocations pour dépenses	Frais de voyage	Frais de bureau
	$	$	$	$
Adams W	60,525	9,575	38,454	2,502
Anderson M	60,525	9,575	6,929	217
Argue H	60,525	9,575	31,354	44,150
Asselin M	60,525	9,575	24,265	2,500
Atkins N K	60,525	9,575	21,444	9,974
Austin J	60,525	9,575	47,775	3,039
Balfour J	60,525	9,575	19,757	10,387
Barootes E W	60,525	9,575	45,352	4,367
Bazin J	41,290	6,537	20,462	4,545
Beaudoin G	60,525	9,575	3,611	29,595
Bélisle R	60,525	9,575	8,557	32,835
Bell A E H	40,000	6,307		
Bielish M	60,525	9,575	19,207	4,507
Bolduc R	60,525	9,575	15,716	838
Bonnell L	60,525	9,575	19,718	2,151
Boss P	60,525	9,575	18,268	2,108
Buckwold S L	60,525	9,575	34,292	829
Chaput-Rolland S	60,525	9,575	11,524	13,400
Charbonneau G	60,525	9,575		30,095
Indemnité à titre de président du Sénat	30,150			
Cochrane E	60,525	9,575	35,931	49,025
Cogger M B	60,525	9,575	12,768	22,569
Cools A	60,525	9,575	32,375	42,383
Corbin E	60,525	9,575	14,239	33,566
Croll D A	60,525	9,575	9,235	2,525
Davey K	60,525	9,575	15,663	13,715
David P P	60,525	9,575	6,712	
De Bané P	60,165	9,215	25,558	46,099
Denis A	60,525	9,575	4,236	
Doody C W	60,525	9,575	27,714	
Indemnité à titre de leader adjoint du gouvernement	14,100			
Doyle R J	60,525	9,575	4,588	1,154
Everett D D	60,465	9,515	26,936	
Fairbairn J	60,525	9,575	54,990	30,077
Flynn J	60,525	9,575	14,639	
Frith R	60,525	9,575	13,628	
Indemnité à titre de leader adjoint de l'Opposition	1,875			
Giganès P D	60,525	9,575	18,512	54,692
Grafstein J S	60,285	9,335	11,956	656
Graham B A	60,525	9,575	40,308	7,316
Guay J P	60,525	9,575	32,747	3,551
Haidasz S	60,525	9,575	24,493	3,623
Hastings E	60,525	9,575	55,037	23,903
Hays D P	60,525	9,575	37,870	2,802
Hébert J	60,525	9,575	16,392	51,721
Hicks H D	56,018	8,864	21,263	
Kelly W M	60,525	9,575	22,090	37,488
Kenny C	60,525	9,575	24,957	44,875
Kirby M	60,525	9,575	26,083	28,331
Kolber L	59,805	8,855	9,070	2,542
Lang D A	59,865	8,915	2,284	9,000
Lawson E M	60,525	9,575	14,883	
Leblanc F	60,525	9,575	7,645	12,727
Leblanc R	60,525	9,575	36,392	14,430
Lefebvre T	60,525	9,575	9,407	10,199
Lewis P D	60,525	9,575	24,015	72
Lucier P	60,525	9,575	34,012	3,570
MacDonald P	60,525	9,575	18,311	14,457
Macdonald J M	60,525	9,575	15,401	9,000
MacEachen A J	60,525	9,575	15,914	6,869
Indemnité à titre de leader de l'Opposition	22,475			
Macquarrie H	60,525	9,575	22,766	29,651
Marchand L	60,525	9,575	48,596	13,200
Marsden L	60,525	9,575	35,794	12,062
Marshall J	60,525	9,575	26,561	40,756
McElman C	60,525	9,575	9,328	
Molgat G L	60,525	9,575	36,601	24,394
Molson H de M	59,805	8,855	1,634	
Muir R	60,525	9,575	17,810	11,098
Murray L	60,525	9,575	2,349	630
Neiman J	60,525	9,575	24,148	2,006
Nurgitz N	60,525	9,575	38,702	99
Olson H A	60,525	9,575	44,009	4,159
Ottenheimer G	60,525	9,575	29,251	8,387
Perrault R J	60,525	9,575	39,789	5,244
Petten W J	60,525	9,575	24,558	
Indemnité à titre de whip de l'Opposition	4,625			
Phillips O H	60,525	9,575	21,831	19,749
Indemnité à titre de whip du gouvernement	7,150			
Pitfield P M	59,865	8,915		11,117
Poitras J M	60,525	9,575	19,317	6,160
Riel M	60,525	9,575	6,054	2,320
Rizzuto P	60,525	9,575	3,592	3,624
Robertson B M	60,525	9,575	28,667	7,000
Robichaud L J	60,525	9,575	15,453	14,088
Roblin D	60,525	9,575	27,094	161
Rossiter E	60,525	9,575	27,302	5,292
Sharwood C B	60,525	9,575	4,995	10,000
Simard J-M	60,525	9,575	14,677	9,777
Sparrow H O	60,525	9,575	20,850	8,109
Spivak M	60,525	9,575	40,697	42,014
Stanbury R J	60,525	9,575	18,174	11,564
Steuart D G	60,525	9,575	5,487	
Stewart J B	60,525	9,575	21,087	593
Stollery P	60,525	9,575	23,872	14,116
Thériault L N	60,525	9,575	51,819	10,882
Thompson A	60,525	9,575		
Tremblay A	60,525	9,575	19,475	30,046
Turner C	60,525	9,575		609
Van Roggen G	60,525	9,575	21,661	9,000
Walker D	29,833	4,724	4,559	
Watt C	60,525	9,575	24,196	15,000
Wood D	60,525	9,575	12,596	8,502
	5,879,921	913,487	2,040,290	1,172,385

Parlement
Sénat

Programme par activité

(en milliers de dollars)	Budget principal 1990—1991				Budget principal 1989—1990
	Budgétaire			Total	
	Fonctionnement	Dépenses en capital	Paiements de transfert		
Dignitaires politiques du Sénat et autres sénateurs	10,277	.....	249	10,526	10,950
Haut fonctionnaires au service du Sénat	2,189	.....	.....	2,189	1,500
Administration	11,262	184	775	12,221	11,851
Services législatifs et comités	6,383	.....	.....	6,383	6,308
Services d'entretien	6,873	1,909	.....	8,782	6,417
	36,984	**2,093**	**1,024**	**40,101**	**37,026**

Paiements de transfert

(dollars)	Budget principal 1990—1991	Budget principal 1989—1990
Subventions		
Dignitaires politiques du Sénat et autres sénateurs		
(L) Pensions aux sénateurs à la retraite (L.R., 1985 ch. M-5)	249,000	298,500
Administration		
Subventions aux associations parlementaires	527,500	591,500
Total des subventions	776,500	890,000
Contributions		
Administration		
Dépenses des délégués assistant à des conférences interparlementaires et dépenses relatives aux visites des délégués d'autres parlements ou aux visites à d'autres parlements	247,400	269,500
Total des contributions	247,400	269,500
Total	1,023,900	1,159,500

Budgétaire du Budget des dépenses principal par article courant de dépense

Ministère ou organisme (en milliers de dollars)	Personnel	Transports et communications	Information	Services professionnels et spéciaux	Location	Achat de services de réparation et d'entretien	Services publics, fournitures et approvisionnements	Construction et/ou acquisition de terrains, bâtiments et ouvrages	Construction et/ou acquisition de machines et de matériel	Paiements de transfert	Service de la dette publique	Autres subventions et paiements	Moins: Recettes à valoir sur le crédit	Total net des dépenses
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(1-13)
Finances														
Ministère	43,170	5,870	4,919	8,754	2,206	1,673	50,200	.....	1,598	8,256,800	41,150,000	30	6,681	49,518,539
Vérificateur général	39,196	3,394	245	9,574	294	539	906	.....	1,500	505	.....	7	.....	56,160
Tribunal canadien du commerce extérieur	6,025	326	208	460	61	103	143	.....	91	.....	.....	4	.....	7,421
Bureau du surintendant des institutions financières	24,645	1,800	500	9,869	2,555	500	380	.....	450	.....	.....	2	37,361	3,140
Privatisation et affaires réglementaires	5,052	335	256	3,490	39	14	135	.....	320	.....	.....	433	.....	10,074
Forêts	71,619	6,953	2,018	12,533	601	1,513	5,845	2,079	7,614	49,075	.....	15	567	159,298
Gouverneur général	6,322	1,150	500	781	175	85	1,300	.....	100	317	.....	.....	.....	10,530
Industrie, Sciences et Technologie														
Ministère	147,198	18,716	41,878	42,802	3,192	2,294	4,114	.....	1,249	805,927	.....	1,707	.....	1,069,077
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	799	.....	799
Agence spatiale canadienne	10,222	377	130	86,482	35	239	678	.....	400	13,581	.....	.....	.....	112,144
Société de développement du Cap-Breton	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	32,000	.....	32,000
Banque fédérale de développement	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	15,273	.....	15,273
Investissement Canada	7,131	580	350	1,170	160	180	300	.....	30	.....	.....	2	.....	9,883
Conseil national de recherches du Canada	180,218	17,647	5,206	31,189	10,055	10,025	38,716	9,186	34,133	120,821	.....	217	23,600	433,808
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	8,374	2,849	884	2,966	542	359	274	.....	352	406,707	.....	.....	.....	423,307
Conseil des sciences du Canada	2,161	324	180	325	25	20	80	.....	105	.....	.....	1	.....	3,221
Statistique Canada	228,003	18,091	9,362	27,524	7,393	4,194	7,021	.....	8,685	11	.....	13	21,806	288,491
Société canadienne des postes	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	148,500	.....	148,500
Justice														
Ministère	106,733	6,783	2,502	17,970	619	873	2,107	.....	1,524	243,070	.....	.....	.....	382,181
Commission canadienne des droits de la personne	10,897	1,087	296	1,500	286	71	296	.....	353	.....	.....	36	.....	14,822
Commissaire à la magistrature fédérale	122,337	7,226	317	1,657	34	25	89	.....	209	23,008	.....	2,153	.....	157,055
Cour fédérale du Canada	12,029	807	79	1,900	609	202	1,759	.....	738	.....	.....	.....	.....	18,123
Commission de réforme du droit du Canada	2,080	452	247	1,807	85	18	137	.....	13	.....	.....	2	.....	4,841
Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée du Canada	4,890	248	118	907	20	28	47	.....	61	.....	.....	5	.....	6,324
Cour suprême du Canada	8,064	1,277	174	622	485	303	1,270	.....	1,099	1,101	.....	.....	.....	14,395
Cour canadienne de l'impôt	5,060	915	.....	1,474	109	135	325	.....	193	.....	.....	.....	.....	8,211
Parlement														
Sénat	25,148	3,851	2,161	3,573	859	588	764	1,525	568	1,024	.....	60	.....	40,101
Chambre des communes	155,451	22,502	11,826	6,235	3,985	3,270	6,128	.....	5,010	1,832	.....	261	.....	216,500
Bibliothèque du Parlement	12,384	242	30	844	380	60	930	.....	126	.....	.....	1	.....	14,997
Pêches et Océans	318,224	34,857	4,965	74,891	26,499	49,169	51,393	85,930	58,721	16,109	.....	3,948	.....	724,706
Revenu national														
Douanes et Accise	457,889	25,073	9,014	19,132	9,726	3,776	7,980	3,036	10,700	.....	.....	2,724	.....	549,053
Impôt	924,020	92,119	47,881	36,073	12,031	12,697	14,880	1,000	47,066	124	.....	.....	97,757	1,090,134